Culture et Communications

Culture and Communications

DOCUMENT DE TRAVAIL N° 2

Étude du traitement fiscal et des autres mesures économiques pour la conservation et la restauration des immeubles du patrimoine en Ontario

LA RÉVISION DE LA POLITIQUE DU PATRIMOINE ONTARIEN

Culture and Communications

Culture et Communications

DOCUMENT DE TRAVAIL N° 2

Étude du traitement fiscal et des autres mesures économiques pour la conservation et la restauration des immeubles du patrimoine en Ontario

Préparé par
Marc Denhez

RÉVISION DE LA POLITIQUE DU PATRIMOINE ONTARIEN

Ministère de la Culture et des Communications
Mars 1990

91-01772/

Publié par le ministère de la Culture et des Communications
Imprimé par l'imprimeur de la Reine pour l'Ontario
Province de l'Ontario, Toronto, Canada

© 1990, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario

ISBN 0-7729-7191-9
D 2357 5/90 8M

Ce document est également disponible en anglais.

Document de Travail N° 2

Étude du traitement fiscal et des autres mesures économiques pour la conservation et la restauration des immeubles du patrimoine en Ontario

En 1987, le gouvernement provincial lança l'examen de la politique du patrimoine ontarien – un passage en revue complet des politiques, de la législation et des programmes concernant le patrimoine en Ontario. Cet examen avait pour objectif principal le développement d'une politique globale et d'une vision directrice devant servir de cadre à la législation et aux programmes du gouvernement. Un autre objectif consistait à promouvoir une meilleure appréciation de l'importance du riche patrimoine de la province de la part du public et des professionnels.

Mesures économiques pour la conservation et la restauration des immeubles du patrimoine en Ontario fait partie des nombreux rapports et études suscités par l'examen. Une liste de ceux-ci est jointe à la présente étude.

Cette étude a été préparée par Marc Denhez dans le cadre de l'examen. Les points de vue et opinions qui y sont exprimés sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux du ministère de la Culture et des Communications.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ GÉNÉRAL

Ch.1 **CONTEXTE**

1.1 Introduction 3
1.2 Données de base 4
1.3 Données de base économiques internationales 6
1.4 La présente étude 7

Ch. 2 **IMPÔT SUR LE REVENU (L'AFFAIRE GOYER)**

2.1 Données de base 8
2.2 L'affaire Goyer 9
2.3 Application à d'autres sortes de travaux 10
2.4 Application (ou non) aux promoteurs 11
2.5 Application au calcul de l'impôt sur le revenu 12
2.6 Conclusion 12

Ch. 3 **IMPÔT FONCIER**

3.1 Menaces émanant des tribunaux contre la désignation 13
3.2 Réponses 15
3.2.1 Gel des mesures fiscales s'applicant aux propriétés 15
3.3 Facteurs de valeur ajoutée (FVA) 16
3.4 Conclusion 17

Ch. 4 **MESURES ÉCONOMIQUES**

4.1 Données de base 18
4.2 Charte 19

Ch. 5 **MESURES PRISES PAR LA PROVINCE**

5.1 Mesures fiscales 20
5.1.1 Dispenses de la taxe de vente 20
5.1.2 IRLM touristiques 21
5.2 Mesures réglementaires 22

5.3 **Mesures de soutien**
5.3.1 Société de développement 22
5.3.2 Actions-obligations, "Cannie Maes", et prêts à risques partagés 23
5.3.3 Accès aux fonds des REÉR 26
5.3.4 Accès à des capitaux à risques 27
5.3.5 Sociétés de développement de type mixte 28
5.3.6 Intégration avec les programmes de développement actuels du gouvernement 29
5.3.7 Panneaux de signalisation 30
5.3.8 Éducation professionnelle 30
5.3.9 Programmes de certification 31
5.3.10 Garanties 32
5.3.11 Programme d'immigration d'hommes d'affaires 33

Ch. 6 **MESURES CONJOINTES DES MUNICIPALITÉS ET DE LA PROVINCE**

6.1 Introduction 34
6.2 Mesures fiscales 34
6.3 Mesures réglementaires 34
6.3.1 Flexibilité du code 34
6.3.2 Simplification des procédures d'approbation 35
6.4 Mesures de soutien 36
6.4.1 Le marché du secteur public 36
6.4.2 Services de renseignements professionnels 37
6.4.3 Aide à la commercialisation des propriétés du patrimoine et intégration avec "COIN" 39
6.4.4 Espaces de travail administrés 41
6.4.5 Curateurs des immeubles et prêts à intérêts réduits 42
6.4.6 Approches coopératives à l'assurance 43
6.4.7 Intégration aux programmes de logement du gouvernement 44

Ch. 7 **MESURES PRISES PAR LES MUNICIPALITÉS**
7.1 Mesures fiscales 45
7.1.1 Financement des hausses d'impôt 45
7.2 Mesures de réglementation 46
7.2.1 Transfert des droits de développement (TDD) 46
7.2.2 Mesures d'encouragement en matière de zonage 46
7.2.3 Heures d'affaires préférentielles 47
7.2.4 Approbations préférentielles 48
7.2.5 Approches relativement aux immeubles condamnés 49
7.3 Mesures de soutien 49
7.3.1 Politiques touchant les mesures conjointes prises par les propriétaires 49

Ch. 8 **CONCLUSION** 51

ANNEXE A

LES AFFAIRES GOYER ET GOLD BAR

A 1. Introduction 53
A 2. Sagesse millénaire 53
A 3. L'affaire Goyer 54
A 4. Question connexe : implication de l'affaire Goyer sur l'impôt foncier 55
A 5. L'affaire Gold Bar 57
A 6. Suivi par Revenu Québec 58
A 7. Répercussions des affaires Goyer et Gold Bar sur la position antérieure de Revenu Canada 59
A 8. Problèmes de terminologie dans l'affaire Goyer 62
A 9. Applications géographiques de l'affaire Goyer 63
A 10. Détermination du moment dans l'affaire Goyer 64
A 11. Conclusion provisoire 65

ANNEXE B

Bulletin d'interprétation IT-128R (Revenu Canada, mai 1985)

ANNEXE C

SMRQ v. Goyer (Cour d'appel du Québec, 1987)

ANNEXE D

Gold Bar Developments v. R. (Cour fédérale du canada, 1987)

ANNEXE E
Bulletin d'interprétation IMP 128-4 (Renenu Québec, décembre 1987)

NOTES

RÉSUMÉ GÉNÉRAL

Au cours des années 1990, on prévoit que le développement urbain subira des changements importants : le nombre de mises en chantier de nouvelles résidences diminuera et le "secteur rénovation" connaîtra un essor. Les mesures prises pour améliorer le caractère concurrentiel du stock d'immeubles anciens (en général) et d'immeubles du patrimoine (en particulier) pourraient donc survenir à un moment particulièrement propice pour l'industrie de la construction et l'économie de l'Ontario en général. Ces mesures pourraient constituer un complément aux politiques de "développement intégré" en milieu urbain.

Même si les expressions "stimulants fiscaux" ou "mesures d'encouragement" soulèvent des inquiétudes dans les milieux industriels, tous les groupes concernés on continuent de chercher systématiquement des politiques qui permettront d'établir un climat plus favorable aux investissements pour la conservation et la restauration des immeubles anciens, particulièrement des immeubles et des districts du patrimoine. Les tribunaux ont également fait progresser les choses, notamment grâce aux affaires Goyer et Gold Bar, en ouvrant de nouvelles possibilités pour la déduction de l'impôt des frais de rénovation. Ces jugements ont suggéré que, dans le cas des biens de placement, les rénovations étaient déductibles de l'impôt, à moins qu'elles ajoutent physiquement à l'immeuble existant, qu'elles remplacent des articles disparus ou qu'elles ne soient pas compatibles avec ce que l'immeuble vaudrait normalement. La portée exacte de ces jugements n'est pas encore claire et il est prévu que Revenu Canada publie un nouveau bulletin d'interprétation à ce propos.

Les affaires jugées par les tribunaux et les nouvelles pratiques en matière d'évaluation influent également sur l'impôt foncier. Il se pourrait que ces influences nuisent aux activités de désignation et de restauration des immeubles du patrimoine. Par conséquent, plusieurs juridictions ont adopté leurs propres mesures fiscales favorables. La technique préférée est la déduction des hausses d'impôt découlant des travaux de restauration exécutés sur les propriétés du patrimoine désignées.

On peut modifier la rentabilité finale des investissements dans les propriétés du patrimoine de trois façons principales : par des mesures fiscales, par la réglementation, et par des mesures de soutien,(toutes ces mesures peuvent être mises en application soit au niveau provincial, soit au niveau municipal, soit à un niveau provincial-municipal.) Premièrement, du côté des mesures fiscales, il ne faut pas seulement tenir compte de l'impôt sur le revenu et de l'impôt foncier, mais également de la taxe de vente. Par ailleurs, il y a des moyens spéciaux pour dépenser les revenus provenant de l'impôt supplémentaire découlant des travaux de restauration (par exemple, le financement des hausses d'impôt).

Deuxièmement, du côté de la réglementation, diverses mesures pourraient améliorer la situation concurrentielle (heures d'affaires, traitement plus rapide des projets) ou aider à réduire les tracasseries administratives (approbation d'après les codes, avantages au niveau du zonage).

Troisièmement, du côté des mesures de soutien, il y a diverses possibilités. Il existe des précédents intéressants pour les sociétés de développement. Certaines ont un accès préférentiel à des capitaux privés (REÉR, programmes investisseur/immigrant, programmes de la Société de développement des petites entreprises). D'autres mesures touchent les inquiétudes de l'industrie de la rénovation (formation, accès aux conseils professionnels, certification et garanties). Certaines augmentent le potentiel commercial des investissements faits dans les immeubles du patrimoine (marché préférentiel pour le secteur public, commercialisation orientée vers le secteur privé, incitation à la prise de mesures conjointes par les promoteurs, incubateurs d'entreprises). Il existe d'autres techniques de financement comme les garanties de prêts, les actions-obligations, les "cannie maes" ou titres garantis par des hypothèques, et autres nouveaux types de prêts. Enfin, il y a beaucoup à dire en faveur d'une collaboration plus étroite entre les programmes axés sur le patrimoine, les initiatives découlant des programmes de tourisme et des programmes de logement, et l'industrie de la construction elle-même.

Les trois types d'approches – mesures fiscales, réglementation, mesures de soutien – ne sont pas présentées par ordre de préférence dans ce document, et certaines d'entre elles ne s'appliquent pas nécessairement à l'Ontario. Cependant, elles constituent un point de départ utile pour identifier des techniques qui permettraient à l'Ontario de favoriser l'utilisation des propriétés du patrimoine.

1 CONTEXTE

1.1 INTRODUCTION

Pendant l'examen de la politique du patrimoine ontarien (1987-90), on a insisté sur l'importance d'une augmentation des investissements dans les immeubles et les districts du patrimoine en Ontario. Le document de travail du ministère, **Le Patrimoine, assurer l'avenir de notre passé**, a fait référence à "la carotte et au bâton" (1). La consultation publique qui a suivi a provoqué un grand nombre de recommandations sur le même thème par les participants de l'ensemble de la province. On s'est également référé à ces recommandations dans le sommaire des présentations publiques. (2). À l'occasion de la rencontre provinciale des CCLCA (Comités consultatifs locaux pour la conservation de l'architecture) à Sault Ste Marie en juin 1988, l'un des représentants de la Révision a résumé avec beaucoup d'à-propos le défi comme "des carottes plus sucrées et de plus gros bâtons". À l'occasion d'une autre rencontre de consultation tenue en septembre 1988, à laquelle assistaient des représentants d'associations nationales et provinciales du patrimoine, on a eu recours à d'autres moyens pour exprimer cet objectif : développer des systèmes "soumis au jeu du marché" pour les activités du patrimoine, par lesquels "le patrimoine serait mis en concurrence" avec les autres solutions.

Ce défi est à la base du présent document. Toutes les parties s'entendent pour dire que le moment est venu d'étudier les mesures économiques (que ce soit des mesures financières directes ou des mesures économiques indirectes) qui peuvent améliorer le genre d'investissements faits.

Il y a plus de quinze ans, la Fondation du patrimoine canadien décrivait "l'assistance financière" comme l'un des "trois piliers" de la législation du patrimoine (3). Au début, on croyait que cette assistance serait accordée en espèces (c'est-à-dire par des subventions directes). Il n'a pas fallu longtemps pour que les observateurs constatent que rares sont les gouvernements nord-américains qui admettent avoir les fonds nécessaires pour accomplir leur tâche. À la même époque, presque tous les pays occidentaux (États-Unis, France, République fédérale d'Allemagne, Pays-Bas et Belgique) s'acheminaient vers des stimulants fiscaux; et bien des Canadiens dans la communauté du patrimoine désiraient aller dans le même sens. (4)

Mais vers le milieu des années 1980, le pendule faisait marche arrière à nouveau. La "réforme fiscale" avait déjà pris pied et les "stimulants fiscaux" perdaient de leur popularité tant au Canada qu'aux États-Unis. On reconnaît que les mesures de réforme fiscale américaines d'octobre 1986 ont conservé l'industrie de la rénovation comme l'une des rares industries privilégiées en vertu du **Code du revenu interne** américain, mais cela ne provenait que du puissant lobby monté par les grandes municipalités américaines. C'est pourquoi les possibilités de réaliser un système comparable au Canada sont considérées faibles (par un grand nombre d'observateurs). En fait, pour des raisons qui seront expliquées dans la section 2.1, la notion de "stimulant fiscal" peut même être indésirable lorsqu'on la compare à la notion de "surface de jeu uniforme" dans le domaine fiscal, dans lequel diverses décisions influant sur la propriété sont toutes fiscalement neutres.

Cela crée un dilemme, car si on délaisse les subventions financières et les stimulants fiscaux, que reste-t-il?

Il y a bien d'autres mesures capables de susciter des investissements sans que le secteur public doive investir d'importants fonds, tout en respectant la notion de "neutralité" dans le domaine fiscal. Ce sera le premier grand sujet sur lequel portera le présent rapport.

1.2 DONNÉES DE BASE

Plusieurs forces économiques s'unissent pour militer en faveur de la restauration des communautés. Ces forces ont des répercussions importantes sur ce que l'industrie de la construction appelle le "secteur réno", la partie de l'industrie qui se spécialise dans la réparation, la restauration, les ajouts, les modifications et l'entretien. Ces spécialisations couvrent de toute évidence un plus vaste secteur que la restauration des immeubles du patrimoine; cependant, compte tenu du chevauchement important entre les intérêts de l'industrie de la rénovation (tel qu'on le verra plus loin dans le présent document) et ceux des activités du patrimoine, il est important de revoir les forces économiques à l'oeuvre.

L'énoncé par la Commission mondiale sur l'environnement et le developpement (Commission Brundtland) de stratégies pour un "développement intégré" s'opposait au modèle antérieur de développement urbain. La construction neuve sur laquelle les villes comptent pour assurer leur assiette fiscale a imposé un fardeau plus grand aux infrastructures municipales. Avec l'augmentation du coût de ces infrastructures, des villes comme New York tombaient en faillite. Le secteur réno, qui a permis d'augmenter la valeur des propriétés et de faire progresser l'économie sans imposer aux infrastrucures un fardeau correspondant, a maintenant été adopté comme moyen privilégié pour faire augmenter l'assiette fiscale de bien des villes nord-américaines. (5)

Cela coïncide avec un changement d'attitude du secteur privé. Si les mises en chantier de bâtiments neufs ont chuté au Canada, comme on l'avait prévu, passant de 247 000 à 190 000 unités par an (6), le secteur privé devra compenser d'une certaine façon et le secteur réno semble prometteur. (7) Plusieurs facteurs sont à prendre en considération :

- En 1982, seules 21 pour cent des résidences canadiennes avaient plus de 40 ans; mais d'ici 1999, cette proportion passera à 40 pour cent. (8)

- La Société canadienne d'hypothèque et de logement (SCHL) prédit que le secteur réno produira 230 milliards de dollars au cours des vingt prochaines années. (9)

- Une récente étude d'Environics prédit que le secteur de la rénovation croîtra à raison de 20 pour cent par an au cours de la prochaine décennie. (10)

- Le secteur réno emploie déjà 200 000 Canadiens directement. (11)

- Le secteur réno a déjà un taux de croissance deux fois plus rapide que celui de la construction de bâtiments neufs. (12)

- En Amérique du Nord, les investissements du secteur réno ont dépassé la construction neuve, il y a cinq ans; (13) dans certaines régions (comme en Nouvelle Angleterre), plus de 70 pour cent de tous les investissements faits dans la construction le sont dans la rénovation. (14)

- MacLean-Hunter prédit que d'ici l'an 2000, plus de 80 pour cent des investissements dans la construction au Canada (vraisemblablement dans le secteur résidentiel) le sera dans ce domaine. (15)

- La SCHL a reconnu que ce secteur, dollar pour dollar, crée plu de deux fois plus d'emplois directs que la construction neuve. (16)

Plus de 80 pour cent des immeubles que les Ontariens habiteront en l'an 2000 ont déjà été construits. Une très grande partie (probablement près de 40 milliards de dollars) de ces bâtiments date d'avant la Deuxième guerre mondiale (17). C'est un investissement important. Si l'Ontario veut tirer parti de cet investissement, elle doit considérer les façons d'y arriver.

Ce qui est en jeu, ce n'est pas seulement l'avenir de ces bâtiments; c'est l'avenir de milliers d'emplois, de centaines de millions de dollars en nouveaux investissements possibles, de nombreux attraits touristiques parmi les plus connus de l'Ontario et du développement net de l'assiette fiscale municipale. (18) Le potentiel de l'Ontario pour les investissements et le développement des ressources du patrimoine est pour ainsi dire illimité. Ce potentiel peut être exploité si on utilise les techniques appropriées au maximum de leurs possibilités.

Dans ce document, on abordera plusieurs mesures qui peuvent être considérées à cette fin. Plusieurs ont déjà été essayées et se sont révélées réalisables et avantageuses, aux États-Unis, par exemple. Les réalisations ne sont pas limitées au seul plan économique; elles touchent à la relation même entre le propriétaire d'un immeuble d'un certain âge et l'État. En Ontario, la désignation des propriétés du patrimoine est soumise à des contrôles mais les avantages économiques sont pour ainsi dire inexistants; aux États-Unis, cette situation est inversée. Il n'est pas surprenant qu'en Ontario, presque tous les appels interjetés par les propriétaires en vertu de la **Loi sur les biens culturels de l'Ontario** l'aient été par des propriétaires qui s'opposaient à cette désignation. (19) Aux États-Unis, le système du patrimoine est également assorti d'un mécanisme d'appel qui relève du ministère fédéral de l'Intérieur. Mais aux États-Unis, presque tous les appels proviennent de propriétaires à qui on a refusé cette désignation et qui cherchent à l'obtenir parce qu'elle leur permet d'améliorer la situation économique de leur projet de restauration. On peut voir dans quelle mesure le climat en faveur du patrimoine et de la restauration a changé. Ce qui ne veut pas dire que l'Ontario devrait abandonner son cadre réglementaire existant en faveur d'une attitude massivement axée sur l'économie, comme cela se fait aux États-Unis. La pauvreté des contrôles réglementaires adéquats aux États-Unis y est un problème chronique que le recours aux "mesures d'encouragement" ne peut pas résoudre entièrement. Néanmoins, de telles techniques ont stimulé le secteur privé et ont suscité une meilleure collaboration du secteur privé afin de sauvegarder le stock immobilier du patrimoine dans le pays.

Il n'est donc pas surprenant que les États-Unis possèdent un demi-million d'immeubles du patrimoine inscrits à leur répertoire national des lieux historiques – quelque cinquante fois plus qu'au Canada. Par habitant, les États-Unis comptent six fois plus d'immeubles du patrimoine désignés.

Même en tenant compte des différences entre les deux populations, les États-Unis ont pu procéder beaucoup plus rapidement parce qu'ils ont eu droit à une meilleure participation des promoteurs. Le Royaume-Uni compte environ quarante fois plus d'immeubles désignés par habitant que l'Ontario. Cet écart ne provient pas seulement de l'âge des bâtiments; le système est conçu pour concilier protection et restauration.

Une stratégie visant à influer sur le développement du patrimoine en Ontario peut avoir des conséquences négatives et positives. D'un côté, on peut songer aux règlements : c'est-à-dire au contrôle des facteurs qui influent sur les ressources du patrimoine de l'Ontario. D'un autre côté, on peut parler d'économie : de forces qui conduiront à un système de patrimoine soumis aux forces du marché en améliorant le rendement économique sur les formules désirées de développement. Le résultat final est un système discret avec une réglementation valable qui est habituellement redondant à cause d'autres forces qui incitent le secteur privé et les municipalités à investir dans des propriétés du patrimoine.

1.3 DONNÉES ÉCONOMIQUES DE BASE INTERNATIONALES

Toute étude des dimensions économiques des initiatives du patrimoine doit tenir compte d'un certain nombre d'autres priorités macro-économiques. À titre d'exemple digne d'être noté, et dont il a déjà été question, signalons l'accent mis dans le monde entier sur le fait qu'on souhaite orienter l'économie des pays et des régions vers un "développement intégré"; en d'autres termes, des modèles de croissance économique qui minimisent les répercussions improductives (épuisement des ressources et pollution de l'environnement). Si la question de l'utilisation et de la restauration des immeubles du patrimoine est bien située dans le cadre plus vaste d'un "développement intégré", les stratégies économiques en matière de conservation du patrimoine peuvent jouer un rôle très positif en Ontario.

L'objectif ci-dessus cadre parfaitement avec l'idée de "développement intégré" de la Commission Bruntland, et le Gouvernement de l'Ontario s'y est déjà engagé. Quand appliqué au milieu urbain, il se traduit par une maximalisation des emplois, de la croissance économique et des finances publiques, en conjonction avec une exploitation maximale des ressources existantes, une perturbation minime des infrastructures, et moins de gaspillage.

Dans un contexte urbain, le "développement intégré" signifie la pleine réalisation du potentiel immobilier existant. Dans un milieu naturel, il se veut un développement qui minimise les effets néfastes à l'environnement. Le patrimoine ontarien en vieux bâtiments ne représente pas la totalité du potentiel de "développement intégré" de la province, mais il constitue de toute évidence un bon endroit où commencer.

Une autre tendance économique internationale qui affecte les activités en matière de patrimoine est le type de développement constaté dans les autres pays. En Europe, plusieurs stratégies économiques ont depuis de nombreuses années suscité des investissements dans les immeubles du patrimoine (20). En Amérique du Nord, l'intégration de la rénovation (du stock d'anciens immeubles) dans les priorités économiques globales est relativement récente. La plus importante mesure en ce sens a été prise aux États-Unis en 1981 en adoptant des stimulants fiscaux pour la rénovation dans la **Loi sur l'impôt favorisant le rétablissement économique** votée à l'initiative de l'administration Reagan. Cette loi offrait des stimulants fiscaux non déguisés, tant pour les propriétés historiques certifiées que pour la rénovation d'immeubles non résidentiels plus modestes d'un certain âge. Les motifs sous-jacents se voulaient une volte-face par rapport à la préférence fiscale antérieure qui s'opposait à la conservation et au développement des anciennes propriétés (21) et une stimulation des investissements dans ces propriétés. Selon le Secrétaire à l'Intérieur de l'époque, les investissements dans les ressources du patrimoine pourraient être considérés comme un "outil de revitalisation des collectivités servant à renforcer l'économie de la nation..., (à) maximiser l'influx de capitaux privés, à créer de nouveaux emplois et à susciter une revitalisation économique." (22)

Après 1981, les investissements totaux dans la rénovation aux États-Unis ont dépassé les investissements dans la construction neuve presque constamment. Même si cette croissance exponentielle est basée sur de nombreux facteurs autres que le seul traitement de l'imposition (changements dans les goûts du public et autres facteurs contrôlés par le marché), la politique énoncée par le secteur public en faveur de ces investissements a eu un effet catalyseur important. L'effet de propagation se fait maintenant sentir sur tout le continent, y compris en Ontario.

Les obligations contenues dans les traités affectent également les activités dans le domaine du patrimoine. En 1976, le Canada signa la **Convention mondiale du patrimoine** au nom du gouvernement fédéral, des deux territoires et de neuf des dix provinces, y compris l'Ontario (23). Ce traité précise que les états signataires doivent "adopter une politique générale qui donnera au patrimoine culturel et naturel une fonction dans la vie de la collectivité" (24) et à "prendre les mesures légales... et financières nécessaires pour assurer... la conservation et la restauration de ce patrimoine." (25).

1.4 LA PRÉSENTE ÉTUDE

Dans la présente étude, on soulignera les stratégies susceptibles de favoriser les investissements dans les propriétés du patrimoine afin de démontrer les résultats obtenus. Diverses sources ont été utilisées dans la préparation de la présente étude. Elles incluent des rapports, livres, autres études et articles, cité dans les notes de chaque chapitre, ainsi que des interviews et entretiens avec des représentants de l'industrie et du gouvernement.

La première question qu'il faut considérer (chapitre 2) est celle de l'impôt sur le revenu, et ce, pour deux raisons : l'Ontario a son propre système d'impôt sur le revenu qui se greffe sur le système national, et la jurisprudence récente a modifié la situation fiscale globale dans le domaine des rénovations effectuées sur la plupart des biens de placement. Les participants aux dialogues futurs entre le gouvernement et le secteur privé portant sur l'élaboration de politiques susceptibles de favoriser les investissements devront maîtriser parfaitement les moyens existants pour calculer la rentabilité dans lesquels le traitement fiscal joue un rôle majeur.

La deuxième question sur laquelle nous nous attarderons (chapitre 3) est l'impôt foncier, dont l'importance sur les décisions d'investissement est évidente.

Le chapitre 4 constitue un résumé préliminaire des mesures fiscales, de la réglementation, et des mesures de soutien desquelles nous traiterons dans les chapitres 5 à 7.

Nous nous tournons ensuite vers des mesures "discrètes", qui pourraient faciliter la restauration ou qui pourraient influer sur la "rentabilité finale" découlant de ces décisions. Ces mesures sont proposées à des fins de discussion uniquement. Elles n'ont pas encore atteint le niveau d'analyse et de précision voulu pour que la province adopte un modèle qu'elle pourrait mettre en application. Après réflexion, il pourrait même s'en trouver qui ne pourront pas être adoptées. Néanmoins, ces mesures représentent des précédents qui proviennent d'ailleurs et que l'Ontario pourrait adopter.

Si elles sont adoptées, certaines de ces mesures pourraient être introduites exclusivement au niveau provincial (chapitre 5). D'autres pourraient relever exclusivement de la juridiction des municipalités (chapitre 7). D'autres encore chevauchent les juridictions des provinces et des municipalités (chapitre 6) : les codes de la construction, par exemple, sont adoptés au niveau provincial mais leur

application se fait au niveau local. Les mesures pourraient également être réparties selon qu'elles portent sur des question de réglementation ou des questions financières. Les tactiques utilisées pour réduire les tracasseries administratives ou affecter les heures d'affaires relèvent des règlements tandis que les tactiques donnant accès aux capitaux à risques ou favorisant l'établissement de sociétés de développement sont de nature financière.

Si l'Ontario prépare une stratégie globale faisant intervenir le secteur privé de façon plus immédiate dans la conservation et la restauration des immeubles du patrimoine, aucune des éléments évoqués ne peut être qualifié d'expérimental. Cependant, l'Ontario serait la première province canadienne à rassembler toutes ces tactiques en une même stratégie. L'Ontario serait à l'avant-guarde des juridictions canadiennes.

2 IMPÔT SUR LE REVENU (L'AFFAIRE GOYER)

2.1 DONNÉES DE BASE

On discute d'impôt sur le revenu pour le patrimoine et la restauration depuis le début des années 1970. Mais vers la fin de ces années, le Canada était l'un des rares pays occidentaux à ne pas avoir de stimulants fiscaux pour amener l'entreprise privée à investir dans ce secteur. La chronologie des événements, jusqu'au milieu des années 1980, est décrite dans un rapport préparé en 1986 pour la Coalition pour le renouveau des immeubles et intitulé **Pour un renouveau économique : Priorités en matière de restauration des immeubles et priorités économiques nationales.** (26)

La discussion s'est concentrée sur les "stimulants fiscaux"; cela a créé des problèmes politiques, notamment auprès des organismes nationaux comme l'Association canadienne des constructeurs d'habitations (ACCH). L'expression "stimulants fiscaux" a des connotations négatives pour l'industrie, car il a un arrière-goût d'aumône provenant du gouvernement qui provoque une distorsion au marché, tout en conduisant à un cycle d'"expansion/récession" lorsque cette mesure d'encouragement est retirée. L'ACCH a, par conséquent, exprimé beaucoup de réserves à propos de tout ce qui a une étiquette qui se rapprocherait même de loin de la notion "de stimulant fiscal". De telles réserves sont exprimées avec tout autant de force pour ses propres membres que pour les autres. Cependant, certains mécanismes fiscaux existants (hausses de l'impôt foncier découlant de la restauration des immeubles) sont fréquemment considérés comme des dispositions qui ont un effet dissuasif. Les mesures correctives seraient donc considérées, dans le secteur privé, moins comme une mesure d'encouragement que comme un simple retour à une "surface de jeu uniforme" en éliminant l'approche punitive face aux travaux de restauration et d'embellissement d'immeubles.

Par hasard, les événements ont voulu que cette mesure d'encouragement ne soit pas présentée comme telle. On a plutôt redéfini la portée de la "surface uniforme". Comme ces événements représentent essentiellement une réinterprétation par les tribunaux de règles en vigueur depuis longtemps, ils ne sont pas contraires aux inquiétudes de l'ACCH à propos des "mesures d'encouragement" et "traitements préférentiels".

Ces événements portent un nom : l'affaire **SMRQ v Goyer** (ou affaire Goyer) (27). Cette affaire concernait la contestation par une Montréalaise, Denise Goyer, du traitement fiscal de dépenses résultant de réparations effectuées sur son immeuble d'appartements. Les dépenses dont M^me^ Goyer soutenait qu'elles étaient déductibles furent traitées comme dépenses en immobilisations par

le gouvernement. L'affaire fut soumise à la Cour provinciale du Québec qui statua en faveur de M^me^ Goyer au motif que, dans certaines circonstances, des dépenses qui, jusqu'alors, avaient été traitées comme des dépenses en immobilisations devraient au contraire l'être comme des dépenses courantes déductibles. La Cour d'appel du Québec, saisie en appel par Revenu Québec, confirma le jugement en 1987.

Deux ans se sont écoulés depuis que la Cour suprême du Canada a rendu son arrêt dans cette affaire, le 21 octobre 1987, en refusant d'accorder le droit d'en appeler de la décision. Pourtant, les observateurs se demandent toujours si la décision de la Cour d'Appel du Québec, tel que confirmée par la Cour Suprême du Canada, ne transformera pas l'aspect des villes canadiennes. Même après tous ces mois, la réaction des gens qui ont été directement impliqués, les rénovateurs, fut résumée par un entrepreneur qui déclara à l'occasion de la conférence "Construisons le Canada" de mai 1988 : "'Ça semble trop beau pour être vrai, et les choses qui semblent trop belles pour être vraies me laissent sceptique."

L'affaire Goyer semblait effectivement trop belle pour être vraie pour les propriétaires et les rénovateurs d'anciens bâtiments. Cependant, la Cour Fédérale paraît être arrivée (tout à fait indépendamment) à une conclusion semblable dans l'affaire **Gold Bar Development Ltd v R** (28). Cette décision semble étendre d'une manière substantielle la portée des dépenses déductibles d'impôt lorsque le travail est entrepris sur des biens de placement.

Cette question de traitement fiscal s'applique uniquement aux biens de placement (bâtiments commerciaux, industriels, résidentiels de location, etc.). Les résidences principales et secondaires sont habituellement exclues des dispositions générales du système d'impôt sur le revenu. La présente discussion concerne donc les propriétaires d'immeubles commerciaux et industriels ainsi que ceux de logements.

2.2 L'AFFAIRE GOYER

L'affaire Goyer, et la jurisprudence qui s'y rapporte, sont décrites en détail dans l'annexe A. La conclusion fondamentale qui ressort de cette affaire a été énoncée par le juge Vallerand de la

Cour d'appel du Québec. Quant à l'entretien et à la réparation d'un bien de placement, aussi longtemps que l'on

- ne **crée** pas de nouvelles immobilisations,
- n'**augmente** pas la valeur **nominale** des immobilisations du bien,
- ne **remplace** pas un bien disparu par un autre,

de telles activités constituent un "entretien et une réparation qui sont engagés pour **redonner** au bien spécifique sa valeur normale... Le remplacement (des parties de l'immeuble) ne constitue pas un remplacement du bien lui-même mais seulement une réparation." (29)

2.3 APPLICATION À D'AUTRES SORTES DE TRAVAUX

Comment peut-on en toute confiance croire qu'un projet réussira à passer le test Goyer et à être admis comme dépense "d'entretien et de réparation"? Les deux premières composantes du test sont très directes : le projet ne peut pas ajouter à la propriété et il ne peut pas remplacer des éléments qui ont disparu depuis un certain temps. Mais le troisième critère est beaucoup plus difficile : comment, en effet, peut-on soutenir qu'un projet ne change pas la valeur "normale" de l'immeuble?

La Cour n'a fourni que très peu de détails pour répondre à cette question. Elle a indiqué qu'elle est disposée à considérer comme une dépense courante un projet qui, d'un seul coup, fait ce qui aurait pu être fait graduellement (remplacement de tout un balcon plutôt que son remplacement planche par planche). Mais ce qui est peut-être plus important, la Cour a conclu que toute la nouvelle plomberie, les nouvelles portes, les nouvelles fenêtres et les nouveaux balcons sont des dépenses d'exploitation lorsqu'on remplace les parties usées de l'immeuble.

Cela semble ouvrir une porte géante à la déductibilité des dépenses engagées dans le cadre d'un projet, dépenses qui étaient autrefois considérées comme des immobilisations. Le chiffre d'affaires de l'industrie canadienne de la rénovation et de la réparation résidentielle est évalué à 18 milliards de dollars par an; même si une grande partie de cette somme représente l'ajout d'une partie nouvelle (modernisation d'une cuisine), un autre élément important peut être clairement défini comme une restauration (restauration d'un immeuble du patrimoine).

D'autres types de projets appartiennent à cette zone grise. Par exemple, la réfection du câblage électrique (remplacement du câblage en aluminium par un câblage en cuivre) doit-elle être considérée comme un remplacement ou non? À première vue, l'affaire Goyer nous porterait à croire que oui et, par conséquent, qu'il s'agit d'une dépense d'exploitation déductible d'impôt. Cependant, cela semble contrevenir à l'ancienne directive de 1889 voulant qu'une substitution de matériaux implique habituellement une amélioration (30). Mais même cette notion prêtait au doute (31). L'utilisation de matériaux différents n'a pas été considérée comme une amélioration non déductible dans l'affaire Goyer. Les canalisations et les fenêtres ont subi ce genre de changement. Dans le cas des canalisations, l'explication était facile : le code actuel du bâtiment ne permet plus que l'on utilise les mêmes matériaux que ce qui était utilisé à l'origine. Les fenêtres ont posé plus de problèmes; on a remplacé des fenêtres en bois par des fenêtres en aluminium. L'apparence était voisine, mais cela n'a pas semblé être un facteur dans la décision rendue par la Cour. La Cour a plutôt considéré que l'amélioration était si faible lors du passage du bois à l'aluminium qu'il ne valait pas la peine de la considérer comme une immobilisation. L'utilisation de matériaux qui auraient été manifestement meilleurs auraient pu être considérée différemment.

On a l'impression que la Cour avait tendance à considérer que les immeubles ont un "état d'entropie": C'est l'état qui prévalait immédiatement après leur construction et pour lequel ils étaient conçus. On peut soutenir que c'est un état "normal" de l'immeuble, état qui se poursuit aussi longtemps que l'immeuble est bien entretenu et que les parties usées sont remplacées périodiquement. Si la Cour songeait à cet "état d'entropie" lorsqu'elle s'est référée à l'état "normal" de l'immeuble, cela pourrait en théorie représenter un nouveau test utile pour l'avenir, pour aider à catégoriser les dépenses en immobilisations et dépenses d'exploitation.

Entre temps, la décision donne l'impression qu'une substitution de matériaux ne provoque plus de présomption "d'immobilisation". Si tel est le résultat, cela ne sera pas nécessairement favorable dans le cas des ressources du patrimoine puisque le remplacement des matériaux existants par des matériaux nouveaux et différents aurait des répercussions aussi favorables au niveau fiscal que la réparation ou le remplacement des matériaux d'origine. En fait, si toute remise en cause des effets du jugement rendu dans cette affaire, c'est l'une des caractéristiques sur lesquelles les discussions fédérales-provinciales pourraient porter.

L'exonération est-elle limitée aux travaux qui, plutôt que d'être effectués d'un seul coup, pourraient être faits par tranches déductibles d'impôt? La Cour a utilisé les balcons comme exemple. Les réparations auraient pu être faites planche par planche et, comme ces travaux partiels auraient été déductibles d'impôt en vertu des anciens règlements, les sommes demeurent déductibles d'impôt lorsque les travaux sont effectués d'un seul coup. Cependant, cela seul n'explique pas pourquoi les portes et les fenêtres peuvent maintenant être déductibles d'impôt en vertu de l'affaire **Goyer**. Une fenêtre ne peut pas habituellement être réparée petit à petit. Il semble donc que la déduction n'est pas limitée aux travaux qui auraient pu être réalisés petit à petit.

Bien des projets entrepris sur d'anciens immeubles, allient le remplacement et la rénovation. Par exemple, dans un grand projet, on peut non seulement réparer les murs, on peut aussi les déplacer, on peut ajouter un puits de lumière ou deux, etc. Si un projet de "réparation" contient certaines modifications, est-ce que cela entraîne l'application de la section de la loi de l'impôt sur le Revenu qui le classera "grand" projet? À la lecture de cette loi, il semblerait à première vue que la réponse est oui. Si tel est le cas, cela conduirait à la conclusion bizarre que, pour profiter du précédent créé par l'affaire **Goyer**, il faudrait que le projet s'en tienne au remplacement, qu'il n'y ait pas "amélioration"' au niveau des matériaux (car on pourrait alors parler de "rénovation"). À nouveau, il faudrait une nouvelle jurisprudence pour avoir une réponse sûre à ce propos; s'il s'avère nécessaire de classer les différents types de travail, cela pourrait avoir des répercussions importantes sur le choix du moment auquel effectuer des travaux dans le cadre du projet. En fait, l'entrepreneur peut programmer les travaux pour faire en sorte qu'un laps de temps s'écoule entre les travaux d'amélioration et ceux de remplacement, de façon à établir une distinction entre la "réparation" et la "rénovation".

2.4 APPLICATION (OU NON) AUX PROMOTEURS

Lorsqu'on lit le jugement de l'affaire **Goyer** textuellement, il semble qu'il n'y a pas d'équivoque. La langue utilisée n'admet aucune réserve.

En décembre 1987, deux mois après le jugement rendu par la Cour suprême du Canada, Revenu Québec émettait son propre bulletin d'interprétation qui introduisait une réserve. En résumé, on excluait les promoteurs de cette éligibilité.

Cette distinction est importante. Certains projets de restauration sont entrepris au nom de propriétaires à qui appartiennent les bâtiments depuis longtemps, d'autres par des promoteurs qui viennent d'acquérir la propriété. La distinction invoquée par Revenu Québec permettrait aux premiers de bénéficier du jugement dans l'affaire **Goyer**, ce qui serait refusé aux seconds.

Les motifs sont les suivants. Si un entrepreneur fait l'acquisition d'une propriété dans l'intention

immédiate d'en faire la restauration, il ou elle pourrait considérer les dépenses de restauration comme une composante des frais d'acquisition. Comme les frais d'acquisition sont eux-mêmes des frais d'exploitation, la restauration (selon ce raisonnement) pourrait également être associée à des dépenses en immobilisations.

L'argument ci-dessus serait inattaquable si on ne tenait pas compte de deux facteurs. D'une part, ce n'est pas ce que la Cour a soutenu. En fait, il est difficile de concilier cela avec ce que la Cour a véritablement déclaré (32). D'autre part, cela signifie que les dépenses en immobilisations ou de nature courante deviennent assujetties à une évaluation subjective. On peut alors même se demander comment une telle approche peut être administrée.

L'ACCH a écrit au ministre du Revenu national pour lui demander des clarifications par l'intermédiaire d'un bulletin d'interprétation. Même si l'ACCH s'est limitée dans sa défense de cette thèse, les faiblesses du bulletin d'interprétation du Québec (au moins dans la partie concernant les promoteurs) ont été identifiées. Aucune réponse n'avait encore été reçue à la date de rédaction de présente étude.

2.5 APPLICATION AU CALCUL DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

Il y a une distinction entre la plupart des types de déductions d'impôt et d'abris fiscaux. Un abri fiscal est une catégorie de déduction qui s'applique non seulement au revenu découlant d'un investissement, mais également d'autres revenus. C'est le cas des "IRLM" (immeubles résidentiels à logements multiples) qui étaient un abri fiscal populaire au cours des années 1970. Les déductions pouvaient alors être faites non seulement des revenus générés par la propriété mais également d'autres revenus. Par exemple, les médecins qui étaient propriétaires de "IRLM" pouvaient prétendre à des déductions non seulement des revenus de leur propriété immobilière, mais également de leurs honoraires; l'IRLM était utilisé comme "abri" pour une partie du revenu provenant des honoraires médicaux.

Ce n'est pas le cas des déductions qui ne peuvent pas être considérées comme "abris". Les déductions de type **Goyer**, par exemple, ne sont pas des abris; par conséquent, elles ne s'appliquent qu'aux revenus de source immobilière. Pour plusieurs propriétaires dont la propriété immobilière ne produit qu'un revenu limité, les déductions du type **Goyer** ne fourniront alors qu'une aide modeste. Lorsque la déduction dépasse le revenu découlant de cet investissement, la "perte" qui en résulte peut être échelonnée sur sept ans. Si par contre la dépense avait été "immobilisée", la situation serait la suivante : la dépense serait amortie à raison d'un modeste 4 pour cent par an. En résumé, le traitement **Goyer** permet de passer les dépenses de restauration par pertes et profits sur sept ans et moins contre les vingt-cinq ans ou plus d'autrefois. En dépit du modeste revenu que de nombreuses propriétés du genre produisent, le traitement du type Goyer est néanmoins préférable (dans la majorité des cas) à l'approche antérieure. Certains propriétaires préféreront sans doute immobiliser leur investissement et réclamer un amortissement comme auparavant. Mais on s'attend à ce que ces propriétaires ne représentent qu'une minorité plutôt faible des propriétaires.

2.6 CONCLUSION

L'affaire **Goyer** peut avoir des répercussions importantes sur la "rentabilité finale" de milliers de projets de restauration en Ontario.

Cette décision de la Cour soulage les provinces qui songeaient à prendre unilatéralement des mesures dans le domaine de la restauration. Mais il ne faudrait pas croire pour autant que le sujet est clos. En premier lieu, l'affaire **Goyer** présente certaines implications négatives pour le patrimoine en termes de substitution de matériaux. Ensuite, elle concerne l'ensemble du stock de biens de placement, pas spécifiquement les immeubles du "patrimoine". Enfin, ses répercussions risquent d'être amoindries si Revenu Canada ne l'applique pas aux promoteurs, notamment si cette décision n'est pas renversée par d'autres jugements rendus par les tribunaux.

De plus, l'affaire **Goyer** a été l'exemple vivant des difficultés de communication dans ce secteur technique. Un très petit nombre des parties impliquées ont eu accès à des conseils fiables sur la nouvelle façon de traiter leurs projets sur le plan fiscal. Il serait donc souhaitable d'accorder un rôle de centre de renseignements aux autorités du patrimoine. Cette question sera reprise dans les sections 6.4.2 et 6.4.3.

3 IMPÔT FONCIER

3.1 MENACES ÉMANANT DES TRIBUNAUX CONTRE LA DÉSIGNATION

Le concept d'une compensation financière municipale à la désignation, dans le but l'obtenir le contrôle du patrimoine, a soulevé une controverse dans bien des endroits au Canada. Même si le concept de "dédommagement" dans ce domaine est considérée depuis longtemps comme impossible à administrer (33), certaines provinces veulent que les municipalités "dédommagent" les propriétaires d'immeubles désignés par les municipalités. Les lois albertaines contiennent de telles dispositions qui l'obligent de façon claire. (34) Au Manitoba, la **Loi sur les ressources du patrimoine** semble entraîner le même effet de dominos (lorsqu'on le lit en même temps que la **Loi sur l'expropriation**), tout au moins pour les municipalités en dehors de Winnipeg. En Colombie-Britannique, le sujet pose tout autant de problèmes.

Les municipalités canadiennes hésitent à verser des sommes d'argent, particulièrement lorsqu'elles n'obtiennent pas le titre de la propriété en retour ou qu'elles ne voient pas les activités de restauration que les contribuables pourraient constater. Un conseiller municipal de l'Alberta a résumé la situation : "Nous aimerions recommander que les municipalités ne désignent jamais d'immeubles. Si la municipalité désire conserver un immeuble, elle ferait mieux de l'acheter. Pourquoi verser de l'argent pour une désignation si l'on n'obtient pas le droit de propriété?" (35). C'est pourquoi l'obligation de dédommager fait en sorte qu'une telle loi reste lettre morte dans plusieurs des provinces qui la réclamaient. Même si l'obligation de verser un "dédommagement" peut inciter les municipalités à ne pas bouger, ce n'est pas le seul empêchement. La désignation peut entraîner une diminution de la valeur de la propriété avec la baisse correspondante de l'impôt foncier. Cela s'est déjà produit au Canada. L'impôt foncier au Canada est fondée sur deux choses. Premièrement, on évalue le terrain ainsi que les "améliorations" (notamment les édifices) qui y ont été apportées. En Ontario, cette évaluation doit habituellement être fondée sur la valeur du marché ou sur une certaine proportion de la valeur du marché. La deuxième étape consiste à imposer une taxe qui est calculée sous forme d'un pourcentage fixe de l'évaluation. Ce pourcentage est parfois appellé le taux au mille. Voilà pourquoi l'étape de l'évaluation est aussi importante pour le calcul de l'impôt foncier. Cependant, même si l'impôt est conçu pour garnir les finances municipales, le système est conçu par la province et le processus d'évaluation est régi par le ministère provincial du Revenu.

Le système fiscal municipal soulève de difficiles questions concernant la désignation d'immeubles du patrimoine.

L'évaluation de la valeur de l'immeuble sur le marché est habituellement basée sur ce que l'évaluateur considère "l'utilisation la plus élevée et la meilleure"[1] du terrain. Si l'évaluateur considère que le terrain est apte à recevoir un immeuble de 10 étages dans un avenir rapproché, il tient alors compte de cette possibilité lorsqu'il attribue une valeur au terrain. Si le terrain a été désigné comme ressource du patrimoine, et que cette désignation ne retarde le redéveloppement que pendant une courte période, "l'utilisation la plus élevée et la meilleure" restera (aux yeux de l'évaluateur) probablement un immeuble de 10 étages, parce que la loi pertinente l'autoriserait éventuellement. La situation est modifiée cependant si la désignation des immeubles du patrimoine protège de façon permanente un immeuble existant. Du point de vue juridique, tout développement autre que l'enveloppe existante (et parfois même à l'intérieur du bâtiment) pourrait être soumis au veto du gouvernement, et "l'utilisation la plus élevée et la meilleure" n'est plus le redéveloppement.

Les conséquences pour les finances municipales sont évidentes. Il est illogique de taxer un individu comme si sa propriété pouvait faire l'objet d'un redéveloppement si on l'empêche d'exploiter cette possibilité.

L'une des premières batailles juridiques à ce propos a été livrée par le Club de Vancouver. Le club en question est un immeuble de trois étages situé dans un secteur d'immeubles à étages multiples. Pendant plusieurs années, les règlements de zonage et les forces du marché de Vancouver ont poussé les gens à redévelopper la propriété pour y construire un immeuble à étages multiples. Le Club était alors désigné en vertu de la loi provinciale sur les biens culturels qui protège les immeubles désignés de façon permanente. L'immeuble ne pouvait pas être modifié, démoli ni redéveloppé sans le consentement du gouvernement. Les autorités fiscales municipales n'en continuèrent pas moins à prélever l'impôt foncier sur le terrain d'après une évaluation fondée sur la valeur d'un terrain utilisé pour y construire un immeuble à étages multiples. Le Club interjeta appel, soutenant que, puisqu'il avait été désigné, la valeur du terrain devait être évaluée d'après "l'utilisation la plus élevée et la meilleure" pour un immeuble de trois étages. Cet argument a été accepté par le Comité municipal d'appel de l'évaluation (36).

On peut trouver un énoncé encore plus définitif dans l'affaire **Communauté urbaine de Montréal v. Baystate Corp** (37). Dans cette affaire, la Cour provinciale du Québec a entendu un appel interjeté par le Comité de révision de l'évaluation du Québec. Le Comité étudia une propriété, composée d'un terrain vacant protégé situé à moins de cinq cents pieds d'un immeuble désigné. Aucun développement n'était autorisé sans autorisation ministérielle, mais une telle approbation n'était qu'une formalité. Le Comité réduisit l'évaluation du terrain de 355 000 $ à 2 $. Au moment de l'appel, la Cour provinciale déclara que, compte tenu du veto émis par le gouvernement (aussi théorique fut-il), "l'utilisation la plus élevée et la meilleure" du terrain devait tenir compte de "l'utilisation actuelle". Mais la Cour a refusé d'intervenir dans l'évaluation faite par le Comité. La décision de la Cour provinciale a été confirmée par la Cour d'appel.

Nous admettons que cet argument ne s'applique pas en totalité à l'Ontario... pour le moment. Puisque la **Loi sur les biens culturels de l'Ontario** accorde un droit acquis de démolir et de remplacer les immeubles (à l'expiration de certains délais), aucun tribunal ontarien ne peut décider que "l'utilisation légale la plus élevée et la meilleure" doit tenir compte de l'utilisation actuelle plutôt que de

l'utilisation prévue dans les règlements de zonage. Cependant, cette situation changerait si l'Ontario introduisait un type de désignation permanente tombant ainsi dans la même catégorie que les autres provinces, et étant exposée alors aux mêmes arguments que ceux qui ont prévalu dans les affaires **Baystate** et **Club de Vancouver.**

Si des précédents comme ces deux affaires sont adoptés par les tribunaux, les autorités seront obligées de réduire l'impôt foncier pour toutes les propriétés désignées du patrimoine dont les immeubles sont plus petits que ce que "l'utilisation la plus élevée et la meilleure" permettrait dans un autre contexte. Dans certains cas, la différence peut être négligeable (les communautés où la demande du marché pour des espaces ne dépasse pas radicalement le stock d'immeubles existants). Ailleurs, la menace même d'une réduction de l'impôt foncier peut pousser la municipalité à ne pas désigner de propriétés du patrimoine. Bref, les tribunaux ont (dans ces cas limités) introduit une mesure fiscale qui n'est pas nécessairement le format qui convient le mieux aux besoins des ressources du patrimoine ontarien.

Dans de telles circonstances, les autorités devraient peut-être établir un barème d'imposition qui leur serait propre (pour encourager la restauration), avant qu'un autre système ne leur soit imposé par les tribunaux. Autrement dit, tout milite en faveur d'un système de mesures fiscales municipales de restauration, quand bien même ce ne serait que pour empêcher des modifications fiscales moins favorables. Une fois de plus, il existe certaines possibilités imprévues, comme on le verra dans la prochaine section.

3.2 RÉPONSES

Le système actuel d'impôt foncier municipal contient des mécanismes de dissuasion en matière de restauration (ou d'autre développement) : toute restauration peut entraîner une hausse de l'évaluation et une augmentation de l'impôt foncier municipal correspondant. Les diverses lois ont essayé de minimiser les répercussions qu'a cette règle sur la construction neuve. Cependant, aucune province n'a appliqué de loi qui accorderait clairement un traitement semblable aux bâtiments faisant partie du patrimoine.

3.2.1 GEL DES MESURES FISCALES S'APPLIQUANT AUX PROPRIÉTÉS

Le même problème se présente aux États-Unis, si ce n'est qu'un grand nombre de mesures fiscales s'appliquant aux propriétés encouragent la restauration plutôt que de la décourager (38). Au Canada, des mesures fiscales ont été adoptées dans les municipalités, grandes (39) et petites (40). La technique qui a connu le plus de succès en Amérique du Nord est certes la "technique du moratoire" (41), qui fait contrepoids aux moyens de dissuasion actuels qui nuisent à la restauration. En vertu du statu quo, un projet de réhabilitation entraîne habituellement une hausse substantielle de l'évaluation immobilière, et donc de l'impôt foncier. Le moratoire ne fait que différer la majoration des taxes pendant un certain temps.

Cette technique, et les autres utilisées aux États-Unis, peuvent être appliquées dans l'une de deux grandes façons. Il existe deux grandes étapes de la perception des taxes municipales : l'évaluation de la propriété, et l'impôt foncier, perçu selon une formule prescrite. On peut ajuster l'évaluation et/ou changer le système de perception de l'impôt foncier. La première solution n'est pas souhaitable. L'expérience vécue en Ontario démontre qu'une fois qu'on délaisse l'évaluation de la véritable

valeur sur le marché, les complications n'ont plus de fin et il devient difficile de revenir à ce système. Le présent document porte donc sur la deuxième technique, changer le système de perception de l'impôt.

Pour toute mesure de ce genre, il est préférable d'avoir recours à l'autorité réglementaire spécifique. (42) La plupart des provinces permettent aux municipalités d'offrir des stimulants fiscaux pour d'autres entreprises; certaines autorisent spécifiquement les municipalités à accorder des "allègements d'impôt" pour les sites du patrimoine. Cependant, ces références statutaires n'ont pas empêché les juges canadiens de rejeter les stimulants fiscaux en matière de ressources du patrimoine, et elles n'autorisent pas nécessairement les municipalités à ajuster les évaluations comme telles. En 1979, la Cour suprême de la Colombie-Britannique a étudié la loi comparable de cette province qui permettait aux municipalités d'accorder des "allégements d'impôt" aux propriétaires d'immeubles désignés. On a soutenu que cette phrase ne donne pas le "droit de modifier ou de fixer les évaluations". Le processus d'évaluation, en dépit de la législation sur le patrimoine, relevait toujours de "la juridiction qui avait reçu l'autorité en matière d'évaluation de la C.-B. pour administrer un système d'évaluation des terrains dans la province." (43)

En Alberta, où on semble autoriser les municipalités à accorder des "allègements d'impôt" pour les propriétés du patrimoine, un conseiller juridique municipal a émis l'avis suivant :

> (La municipalité) s'exposerait à une contestation légale si le Conseil adoptait cette politique dans sa forme actuelle ... Nous marcherions de toute évidence sur une corde très raide et il est difficile de prédire avec confiance si les tribunaux appuieraient une telle politique, quel qu'en soit le libellé" (44).

L'expression "allégements d'impôt" est suffisamment vague pour ne pas supplanter les instructions incroyablement détaillées et spécifiques de la législation en matière d'évaluation et de perception des taxes. Dans la mesure où cette dernière est plus spécifique et où (en cas de conflits) "les mesures spécifiques supplantent les règles générales", les dispositions concernant les "allégements fiscaux" seraient inefficaces. Bref, l'autorité réglementaire spécifique serait la voie la plus prudente à suivre.

Les municipalités canadiennes qui ont introduit avec succès un moratoire ont résolu le problème très simplement. Edmonton (Alberta), Perth (Ontario), et Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest) sont de bons exemples. Les gouvernements provinciaux ou territoriaux autorisent ces municipalités à accorder des subventions. Ces villes ont simplement adopté des réglements rendant les subventions qu'elles accordent aux propriétaires d'immeubles du patrimoine exactement égales à l'augmentation des taxes découlant des projets de restauration.

3.3 FACTEURS DE VALEUR AJOUTÉE (FVA)

L'urgence des mesures à prendre au sujet du gel des mesures fiscales s'appliquant aux propriétés est encore plus grande en raison des récents développements survenus dans la profession d'évaluateur. Ces développements se manifestent dans les "facteurs de valeur ajoutée" (FVA) dont il est de plus en plus souvent question. Les FVA et les problèmes qu'ils posent sont décrits ci-dessous.

Dans certaines régions de l'Ontario, les évaluateurs ont conclu que dans la mesure où la restauration des biens de placement se fait invariablement en vue de tirer un rendement d'un investissement, on peut supposer que la valeur marginale des améliorations dépasse le coût marginal. Pour

ces évaluateurs, la question n'est pas de savoir si il y a une augmentation de la valeur marginale par rapport au coût marginal, mais de savoir dans quelle mesure.

En fait, une pratique soi-disant scientifique s'est développée dans les bureaux régionaux du ministère du Revenu de l'Ontario; les évaluateurs fonciers divisent les villes en secteurs et ils accordent une valeur moyenne représentant la rentabilité supposée de la restauration dans ce secteur, c'est-à-dire l'augmentation de la valeur marginale imposable par rapport au coût marginal. C'est ce qu'on appelle le FVA, et cette notion s'empare de la profession. Le bureau de l'auteur de ces lignes se trouve dans un secteur ayant un FVA de 1,75. Les évaluateurs considèrent que toute restauration faite dans ce secteur augmentera la valeur marchande (à des fins d'évaluation) à raison de 1,75 fois le montant de la dépense réelle. Par conséquent, pour un investissement de 100 000 $ dans la restauration d'un immeuble, l'évaluation augmentera de 175 000 $.

Cette nouvelle valeur marchande présumée peut être contestée devant les autorités chargées d'étudier les appels en matière d'évaluation (c'est-à-dire la Commission des affaires municipales de l'Ontario); mais ce n'est pas une tâche facile. Les évaluateurs se défendent en disant qu'il s'agit seulement d'un raffinement du "véritable" principe de l'évaluation de la valeur marchande. Le secteur privé n'est pas du même avis. Les propriétaires et les promoteurs décrient cette tendance comme si elle représentait une punition extrême.

Le patrimoine de l'Ontario risque de ne pas pouvoir se permettre cette méthode de calcul. Ce n'est certes pas non plus une consolation pour l'industrie immobilière, au moment où celle-ci essaie de de participer de plus en plus au "secteur réno".

Un système de moratoires sur les augmentations d'impôts, tel qu'on l'a décrit plus tôt, ferait bien entendu disparaître le problème du FVA. S'il n'y a pas d'augmentation d'impôts avant plusieurs années, cela fait plus que compenser l'augmentation d'impôts correspondante si la hausse de l'évaluation est plus grande que l'investissement lui-même.

3.4 CONCLUSION

Récapitulons en disant que deux facteurs importants et urgents militent en faveur de l'adoption de mesures réglementaires sur la question de l'impôt foncier :

- pour que les municipalités ne soient pas pénalisées (par les tribunaux) pour leurs initiatives en matière de désignation; et

- pour que les propriétaires et les promoteurs ne soient pas pénalisés (par les évaluateurs) pour les investissements orientés vers le patrimoine.

Si l'Ontario ne prend pas de mesures dans ce secteur, les conséquences à long terme pourraient présenter des problèmes dans un sens ou dans l'autre (ou même dans les deux). D'un autre côté, en ne faisant que suivre les précédents des autres juridictions (en adoptant un moratoire sur les augmentations d'impôts), l'Ontario pourrait améliorer substantiellement les perspectives pour ses immeubles du patrimoine. Ces initiatives pourraient porter sur les immeubles et les districts désignés (comme cela se fait aux États-Unis, sous forme de contrepartie en ce qui concerne la désignation.

4 MESURES ÉCONOMIQUES

4.1 DONNÉES DE BASE

Au Canada, tous les gouvernements se sont joints à la plupart des autres gouvernements occidentaux pour rechercher des stratégies économiques susceptibles de tirer parti des propriétés du patrimoine.

Les motifs varient. Certains gouvernements (au Canada et ailleurs) répondent à la demande de la **Convention mondiale du patrimoine** "de prendre les mesures légales... techniques, administratives et financières nécessaires pour assurer la... restauration du patrimoine". (45) D'autres croient que leur produit provincial brut pourrait profiter de telles mesures (46). D'autres encore soutiennent qu'en équilibrant la "carotte et la bâton", on crée un système ayant une plus vaste base (47) qui pourrait même réduire les chances que la législation soit abolie par les tribunaux si cette législation sur les biens culturels était contestée en vertu de la **Charte des droits et libertés.** (48) Même s'il n'y a que peu de chances pour que l'on conteste sérieusement la Charte, un système parfaitement équilibré de mesures d'encouragement et d'obligations réduira probablement la possibilité d'une éventuelle contestation.

Le problème, c'est l'argent. Son utilisation comme mesure d'incitation a perdu de son intérêt. Le débat sur les stimulants fiscaux a été supplanté par le mouvement à l'échelle nationale tendant à simplifier le système fiscal. Par ailleurs, on a déjà vu le peu de ferveur de l'industrie pour les "mesures d'encouragement". En tous cas, de telles mesures, sous forme d'espèces et d'avantages fiscaux, coûtent de l'argent aux trésors publics déjà très sollicités. Par conséquent, on accorde de plus en plus d'attention aux moyens susceptibles d'aider les propriétaires à peu de frais pour le trésor.

Il y a des limites, bien entendu. Un manuel américain a identifié au seul titre des mesures fiscales municipales, pas moins de quarante-trois formats et il a fallu tout un livre pour en faire la description. (49) Pour rendre justice à l'ensemble du sujet, il faudrait plusieurs livres. Il est néanmoins possible d'indiquer certaines caractéristiques principales.

Comme on l'a déjà mentionné, ces mesures peuvent être classées par juridiction (mesures provinciales, municipales ou conjointes). On peut également les répartir par type (mesures fiscales, réglementaires, financières, etc.). Le tableau donne un aperçu des divers types de mesures qui pourraient être prises pour chaque catégorie.

TABLEAU : POSSIBILITÉS DE MESURES FISCALES, DE RÉGLEMENTATION ET DE SOUTIEN

Catégorie	Provincial (Chapître 5)	Provincial/Municipal (Chapître 6)	Municipal (Chapître 7)
Mesures fiscales	– Dispenses de la taxe de vente – Immeubles résidentiels à logements multiples (IRLM) touristiques	– Gel de l'impôt foncier	– Financement des hausses de taxes
Mesures de réglementations	– Voir colonne "Provincial-Municipal"	– Souplesse du code – Simplification des procédures d'approbation	– Transfert des droits de développement – Mesures d'encouragement en matière de zonage – Heures d'affaires préférentielles – Autorisations préférentielles – Approches relatives aux immeubles condamnés
Mesures de soutien	– Sociétés de développement – Prêts à risques partagés – Titres garantis par des hypothèques – Garanties de prêts – Accès aux fonds des REÉR – Accès à des capitaux à risques – Sociétés de développement mixtes – Intégration avec les programmes de développement actuels du gouvernement – Panneaux de signalisation – Éducation professionnelle – Programmes de certification – Garanties – Réseau informatisé d'investissement de l'Ontario (Computerized Ontario Investment Network, COIN)	– Marché du secteur public – Services d'information professionnels – Aide à la commercialisation des propriétés du patrimoine et intégration avec "COIN" – Espaces de travail administrés – Fiducies/prêts à faible taux d'intérêt pour la conservation des immeubles – Approches coopératives à l'assurance – Intégration avec les programmes de logement et les initiatives de l'industrie	– Politiques touchant les mesures conjointes prises par les propriétaires

5 MESURES PRISES PAR LA PROVINCE

5.1 MESURES FISCALES

5.1.1 DISPENSES DE LA TAXE DE VENTE

L'une des principales catégories de taxation provinciale est la taxe de vente. Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse renonce à la taxe de vente provinciale pour les restaurations approuvées des propriétés du patrimoine désignées. Dans la mesure où les projets de restauration typiques ont tendance à créer des emplois plutôt qu'à nécessiter des capitaux, la plupart des observateurs prévoient que le coût devrait être modeste. Cette prédiction est basée sur une étude faite par le gouvernement provincial, intitulée **Economic Impacts of Renovation Activity Associated with Restoration of Heritage Properties in Nova Scotia** (50) :

- Pour les petits projets de rénovation faisant appel à de la main-d'oeuvre contractuelle, un dollar de revenu de taxe de vente accordé est compensé par un dollar de revenu de l'impôt provincial.

- Pour les projets de rénovation de faible envergure faisant appel à une main-d'oeuvre qui n'est pas déjà sur le marché, un dollar de revenu de taxe de vente accordé ne produira pas de revenu de compensation en termes d'impôt provincial.

- Pour les projets de rénovation exécutés par des entrepreneurs et dont l'envergure est suffisante pour avoir un effet multiplicateur complet (dérivés), un dollar de revenu de taxe de vente accordé produit 2,40 $ de revenu de compensation en termes d'impôt provincial (51).

Il y a une grande pénurie de documentation nord-américaine sur ce sujet. Le "National Trust for Historic Preservation" (Fondation nationale pour la conservation des sites historiques) à Washington estime qu'il y a peut-être deux états aux É.-U. qui ont des dispositions semblables au niveau de la taxe de vente. Dans le cas d'une proche parente de la taxe de vente (la taxe européenne à la valeur ajouté, ou TVA), on a une longue expérience de ce genre de renonciation totale ou partielle pour les projets de restauration des propriétés du patrimoine désignées.(52)

Il n'existe pas de statistiques récentes sur le programme de la Nouvelle-Écosse portant sur les projets de restauration approuvés tels que l'exige la Heritage Property Act provinciale de la Nouvelle-Écosse. Cependant, les responsables du patrimoine de cette province se sont dits satisfaits du programme.

Au moment de la Révision de la politique du patrimoine ontarien, des participants ont demandé au gouvernement de l'Ontario de prendre des initiatives semblables.

5.1.2 "IRLM" TOURISTIQUES

En règle générale, les pertes découlant d'une activité productrice de revenus ne peuvent pas être déduites du revenu provenant d'une autre source, complètement différente, productrice de revenus. Par exemple, les pertes découlant d'investissements immobiliers ne peuvent pas habituellement être déduites du revenu professionnel. Elles ne peuvent être déduites que des revenus découlant des revenus immobiliers.

Il y a cependant des exceptions. La **Loi de l'impôt sur le revenu** (Canada) fournit des "abris". Le meilleur exemple a été, au cours des années 1970, les immeubles résidentiels à logements multiples ("IRLM"). Par exemple, un médecin pouvait investir dans un projet de développement domiciliaire. Le projet pouvait être structuré de façon à produire des pertes importantes au cours des premières années (grâce aux "coûts accessoires" et à la prétention immédiate à l'amortissement) et ces "pertes" pouvaient être déduites du revenu médical de l'investisseur. Inutile de dire les abris fiscaux ont été très populaires auprès de certaines catégories d'investisseurs. Il a suscité des milliards de dollars d'investissement dans cette catégorie de propriétés.

Vers la fin des années 1970, cette méthode a toute fois perdu de sa popularité auprès de Finances Canada. Au cours des années 1980, une série de changements dans la **Loi de l'impôt sur le revenu** fit progressivement disparaître cet abri fiscal. Mais, depuis un certain temps, on demande en haut lieu de redonner vie à ce concept... pour le secteur du tourisme. En juin 1987, à l'occasion d'une rencontre entre les ministres fédéral et provinciaux du tourisme, on a créé un groupe de travail fédéral-provincial (relevant des ministres du tourisme) chargé de trouver des instruments et des concepts de financement pour le développement des produits du tourisme canadien. Le groupe de travail sur le tourisme a soumis son rapport en mars 1988.(53) Il recommandait que les exploitants du tourisme puissent imputer leurs pertes (y compris celles découlant de l'amortissement) à d'autres revenus.

Il y a deux liens entre cette recommandation et les intérêts de la communauté du patrimoine. Tout d'abord, plusieurs investissements orientés vers le patrimoine touchent directement le tourisme et pourraient tirer directement parti d'un tel système. D'autre part, la communauté du patrimoine elle-même a recommandé, il y a plus de dix ans, que le concept des IRLM soit appliqué ouvertement et directement aux investissements orientés vers le patrimoine.

Un rapport demandé en 1979 par le ministre fédéral responsable des questions du patrimoine à l'époque, recommandait que les investissements dans les propriétés du patrimoine désignées :

- soient spécifiquement prévues dans la **Loi de l'impôt sur le revenu;**
- que ces projets aient un niveau raisonnablement élevé d'amortissement déductible d'impôt et
- qu'ils puissent être traités comme des IRLM, ce qui permettrait à toute perte d'être imputée à d'autres catégories de revenus.

À l'occasion d'un forum tenu en mai 1979, le porte-parole de Finances Canada exprimait un profond scepticisme à propos de cette méthode; les développements survenus au cours des années 1980 (y compris le **Livre blanc sur la réforme fiscale** de juin 1987) permettent de croire que ce scepticisme n'a pas diminué, bien au contraire. Même le ton du rapport du groupe de travail sur le tourisme indique que le groupe de travail connaissait les difficultés politiques inhérentes à la résurrection de cette méthode. Si, toutefois, la notion de IRLM touristiques semble pouvoir surmonter les obstacles placés sur sa route, il pourrait alors être intéressant de ressusciter le concept et de faire en sorte que les investissements dans les propriétés du patrimoine désignées puissent être traitées comme des IRLM.

5.2 MESURES RÉGLEMENTAIRES

Jusqu'à une époque récente, certaines mesures de réglementation touchant la viabilité économique des immeubles du patrimoine relevaient exclusivement des provinces. Par exemple, le contrôle des heures d'affaires du dimanche dans les "zones touristiques". Cependant, la plupart des mesures réglementaires qui pourraient être prises aujourd'hui dans ce secteur ont de nombreux points de chevauchement entre provinces et municipalités. Elles seront donc décrites plus loin dans le présent rapport, à la rubrique 6.3.

5.3 MESURES DE SOUTIEN

Plusieurs mesures peuvent améliorer les perspectives d'investissement dans les immeubles du patrimoine. Onze types de mesures qui nécessitent une intervention purement provinciale sont décrites ci-dessous.

5.3.1 SOCIÉTÉS DE DÉVELOPPEMENT

Dans plusieurs provinces, les gouvernements ont encouragé la création de sociétés locales de développement orientées spécifiquement vers la restauration d'immeubles du patrimoine. Une société de développement est une société à but lucratif (société commerciale) ou sans but lucratif qui s'intéresse à un certain type de développement. Celles qui se spécialisent dans les propriétés du patrimoine essaient d'imiter les promoteurs immobiliers, mais en se concentrant sur les propriétés du patrimoine.

À Montréal, SIMPA est un exemple de société ayant un chiffre d'affaires de plusieurs millions de dollars et qui investit dans les immeubles du patrimoine. Trente autres organismes comparables environ ont été établis avec le concours du gouvernement de l'Ontario; on les appelle des "fonds du patrimoine communautaire". Leur but est d'investir dans les immeubles du patrimoine dans la province, mais leur activité s'exerce à un niveau moindre. Ce sont des sociétés sans but lucratif dont les membres du conseil d'administration agissent à titre bénévole. Le fonds de roulement est généralement inférieur à 200 000 $.

L'une de ces sociétés, la Historic Ottawa Development Inc (HODI) a fait part de ses sentiments au gouvernement de l'Ontario à propos des défis que doivent relever ces organismes. D'après HODI, son fonds de roulement de 130 000 $ est insuffisant pour lui permettre d'entreprendre un projet de son propre chef. Même si elle pouvait augmenter son fonds de roulement par un emprunt, les membres bénévoles de son conseil d'administration hésitent à prendre un tel risque lorsqu'il n'y a pas de personnel permanent pour superviser le projet. La seule option qui restait à HODI (pour tirer parti de son fonds), consistait à s'associer à des promoteurs. Mais cela présentait également des difficultés, car le manque de fonds de roulement de HODI posait des problèmes de crédibilité auprès des promoteurs. Plusieurs entrepreneurs croyaient que tout organisme recevant l'appui du gouvernement et dont le nom contenait le mot "historique" créerait plus de tracasseries administratives pour le projet que ce que valait sa participation financière à celui-ci.

HODI a donc recommandé au ministère de la Culture et des Communications de l'Ontario de créer une société de développement à l'échelle de la province. Cette plus grande "entité" aurait accès à des capitaux beaucoup plus considérables, auxquels les trente petites sociétés de développement pourraient ainsi avoir accès. Elles pourraient décider du mérite des investissements, des taux d'intérêt, etc. La société centrale pourrait également faire profiter les sociétés locales de sa compétence afin de les aider à améliorer la qualité globale de leurs décisions commerciales.

On peut accorder une égale importance au corollaire de cette suggestion. HODI soutenait également qu'une grande société provinciale de développement pourrait tirer parti des possibilités actuellement laissées de côté. Il suffit de penser, par exemple, à la disposition des propriétés du gouvernement fédéral. En vertu des règles actuelles, un organisme fédéral disposant d'un surplus de propriétés doit habituellement les offrir aux autorités provinciales ou municipales avant de les vendre au secteur privé. Une société provinciale de développement pourrait alors tirer avantage de telles offres, qui se présentent plus fréquemment, notamment dans l'ère de privatisation actuelle.

Les recommandations de HODI sont actuellement à l'étude.

HODI a également suggéré qu'une société provinciale pourrait utiliser certaines techniques novatrices comme celles qui sont décrites ci-après, dans les sections 5.3.2 à 5.3.5.

5.3.2 ACTIONS-OBLIGATIONS, "CANNIE MAES", ET PRÊTS À RISQUES PARTAGÉS

Dans le cas d'une société de développement, il faut analyser deux grandes questions :

1. Quel mandat ont-elles pour dépenser leurs fonds?
2. Comment accumulent-elles leurs capitaux?

La première question peut également être posée à propos de tout organisme gouvernemental impliqué dans les investissements dans le patrimoine.

On songe habituellement aux sociétés de développement comme à des entités qui font des investissements directs, prenant directement en charge l'acquisition et l'amélioration des propriétés. Cependant, elles peuvent, préférer jouer un rôle indirect : en devenant des associés minoritaires ou en fournissant des capitaux de prêt sous forme d'hypothèques, d'obligations, de titres ou de toute autre transaction.

L'acquisition d'actions s'explique d'elle-même. Cependant, un certain nombre de caractéristiques additionnelles peuvent rendre ces investissements plus attrayants. Les capitaux à risques, par exemple, sont repris dans la section 5.3.4.

Les capitaux prêtés s'expliquent également d'eux-mêmes. Mais on conçoit actuellement de nouveaux moyens pour faciliter ces investissements : des actions-obligations; des titres de placement à garantie hypothécaire "Cannie Maes" et des prêts à risques partagés, les trois ayant été analyséé par le Groupe de travail sur le tourisme.

D'abord les actions-obligations (54), approuvéés par les gouvernements concernés, entraîneraient l'établissement d'un programme qui nécessiterait la participation administrative du gouvernement, sans nécessairement entraîner une participation financière importante. Le groupe de travail a décrit un tel système pour le secteur du tourisme. Mais ce système pourrait également être appliqué au secteur du patrimoine. En vertu de ce régime, l'investissement dans une entreprise donnée serait divisé en deux parties : actions, et obligations. Cette deuxième partie, cependant, ne serait pas déposée directement dans l'entreprise, mais plutôt auprès du gouvernement. L'obligation demeurerait déposée pendant cinq ans peut-être et elle porterait intérêt sur une base d'impôt différé. À l'expiration des cinq ans, l'investisseur pourrait alors soit conserver les actions (l'intérêt échu sur les obligations devient alors imposable suivant une formule définie), soit les céder (l'obligation peut alors être encaissée et l'intérêt serait exonéré d'impôt).

Ce qui précède semble une formule passablement compliquée. (55) Cependant, elle pourrait faciliter la levéé de capitaux d'une façon spécifiquement conçue pour réduire l'élément de risque à 100 pour cent inhérent à bien des activités de type touristique (et dans certaines activités du patrimoine).

"Grâce à ce stimulant fiscal, on veut intéresser les parents et les amis qu'un entrepreneur pourrait hésiter à solliciter pour trouver des capitaux à risques à 100 %. Cependant, ce moyen pourrait être également intéressant pour d'autres personnes qui pourraient être invitées à transférer une partie de leur portefeuille à revenu fixe dans des actions de petites entreprises si l'on réussit à réduire suffisamment le risque."(56)

Malgré la complexité de la recommandation portant sur les actions-obligations et la nécessité de négocier ses implications fiscales et ses dispositions administratives avec les divers échelons gouvernementaux, cette initiative mérite d'être étudiée.

Deuxièmemt, les titres garantis par des hypothèques, (57) sont des programmes de garantie de prêt dont les éléments ressortent des secteurs public et privé. Un organisme de la couronne garantirait le paiement du capital et des intérêts des prêts qui se qualifient (moyennant une certaine somme) ou même agir à titre de prêteur direct. En retour, l'organisme émettrait ses propres obligations ou certificats qui seraient offerts sur les marchés financiers. Il agirait ainsi comme intermédiaire entre les investisseurs.

Pour cette recommandation, le groupe de travail s'est inspiré de la société General Motors Acceptance Corporation (GMAC), qui a "recueilli plus de 7 milliards de dollars en prêts automobiles avec titres en moins d'un an."(58), et des titres garantis par des hypothèques, contenus dans la Loi nationale sur l'habitation. Le programme de GMAC, ferait "économiser aux consommateurs environ 4 pour cent sur leurs prêts automobiles, par rapport aux sources traditionnelles de financement." (59) De tels titres, chez les investisseurs, sont surnommés "Cannie Maes".

Le groupe de travail a conclu que les "experts-conseil ont indiqué que pour chaque dollar investi par le gouvernement..., de 10 à 50 $ de capitaux peuvent être recueillis sur les marchés financiers."(60) Il a recommandé d'étudier cet aspect plus à fond.

Troisièment, les "prêts à risques partagés".(61) . Plutôt que d'être remboursé avant d'autres formes de financement, le prêt est remboursé après. Le concept a été introduit par le gouvernement du Québec au cours de l'été 1987 "pour faciliter les investissements pour les entreprises manufacturières et il a déjà été adapté pour répondre aux besoins particuliers des entreprises touristiques dont le rendement est habituellement à long terme." (62)

Au Québec, le gouvernement consent des prêts aux taux du marché. Le prêt n'est pas garanti. Il porte sur 35 pour cent du projet (45 pour cent pour les projets de ski alpin). Le prêt est remboursé sur une période de treize ans au maximum, "selon un calendrier souple qui tient compte des revenus produits par le projet et de l'obligation de rembourser d'autres prêts." (63) Par ailleurs, le prêt "pourrait permettre un moratoire allant jusqu'à trois ans sur le paiement du principal et des intérêts."

Le calendrier des remboursements est basé sur une formule spécifique qui tient compte de la valeur nette de l'entreprise à un moment donné. "En pratique, cela signifie qu'il faut verser au gouvernement, lorsque ce dernier le décide, une part de la hausse de la valeur nette de l'entreprise attribuable au projet. Ainsi, le gouvernement profite de toute somme découlant du projet. Le gouvernement peut convertir le prêt en actions.

Le groupe de travail constate que "le programme (envisagé) doit s'autofinancer, ce qui aidera à réduire le déficit du gouvernement. La formule respecte les exigences du libre échange et de la libre concurrence. Le gouvernement, qui partage le risque, partage également les profits." Ces trois méthodes valent toutes la peine qu'on s'y arrête en vue de les intégrer dans les projets orientés vers le patrimoine avec eux s'ils se révèlent aussi intéressants qu'on le prévoit.

5.3.3 ACCÈS AUX FONDS DES REÉR

Les sociétés de développement décrites dans les sections 5.3.1 peuvent être implantées dans des communautés, grandes ou petites, à l'échelle de toute la province. En général, les sociétés sans but lucratif comptent sur la générosité du public. Mais compte tenu des restrictions budgétaires que nous connaissons, il faut accorder plus d'attention aux sources de financement de rechange. C'est là où la recommandation ci-dessous intervient.

En songeant à l'utilisation de capitaux privés autres que les prêts et les obligations, il faut se tourner vers les sociétés à but lucratif plutôt que vers celles à but non lucratif. C'est l'attrait du profit (revenu ou gain en capital) qui motive l'investisseur. Il y a cependant d'autres façons d'attirer les investissements.

L'an dernier, les Canadiens ont investi environ 7,5 milliards de dollars dans les régimes enregistrés d'épargne retraite (REÉR). Peut-on diriger une partie de ces capitaux dans la restauration d'immeubles au niveau régional, provincial, ou local? Dans la section 5.3.5, on verra un exemple précis d'une société qui a eu recours aux fonds des REÉR pour restaurer d'anciens immeubles à l'échelle de la province. On trouvera les règles fondamentales ci-après.

En vertu de la **Loi de l'impôt sur le revenu** (Canada), le fiduciaire d'un REÉR peut investir les fonds du REÉR à divers endroits. Le fiduciaire peut être contrôl soit par une institution, soit par le titulaire du REÉR (dans le cas des REÉR autogérés). Ces investissements comprennent :

- les obligations ou les hypothèques garanties par le Canada, une province ou une municipalité;
- les actions sur un marché boursier spécifié;
- les contrats d'investissement spécifiquement approuvés par le gouvernement canadien;
- les autres investissements approuvés par règlement.

Les investissements spécialement approuvés peuvent comprendre des "sociétés publiques", comme celles qui ont décidé d'être des sociétés ouvertes ou qui ont été désignées comme telles par le ministre du Revenu national. Les conditions spécifiques sont les suivantes :

- être résident canadien;
- avoir une catégorie d'actions qui puisse être distribuée au public;
- avoir, en plus des actionnaires intérieurs, pas moins de 150 actionnaires participants et 300 actionnaires sans participation.

- chacun de ces nombres minimum d'actionnaires détient au moins un bloc d'actions de cette catégorie, en plus des actions qui représentent une juste valeur marchande collective d'au moins 500 $; et

- les actionnaires intérieurs, tel que défini dans la Loi sur **les corporations canadiennes,** ne doivent pas détenir plus de 80 pour cent des actions émises et en circulation de cette catégorie.

Par gens de l'intérieur, on entend tout administrateur ou agent d'une société et toute personne qui détient ou exerce un contrôle quelconque sur les actions avec droit de vote comportant plus de 10 pour cent des droits de vote de toutes les actions de ce type de ladite société.

De toute évidence, pour avoir recours à cette technique, il faut avoir créé une entreprise où l'on peut investir. La société doit produire un rendement suffisant sur ses investissements pour respecter ses obligations envers ses actionnaires et les détenteurs de ses obligations qui s'attendent à ce que leur investissement dans un REÉR se révèle rentable. Les sociétés provinciales, régionales ou locales devraient-elles être créées pour canaliser les investissements dans les propriétés du patrimoine? De telles sociétés chercheraient des capitaux privés (par l'émission d'actions ou d'obligations) et investiraient les sommes ainsi recueillies dans des projets du patrimoine. Une société devrait être bien administrée pour respecter ses obligations.

Le concept semble présenter un attrait potentiel. Il peut y avoir de bonnes raisons pour créer des institutions qui sont destinées à recycler l'argent déposé dans le REÉR, dans le patrimoine de la localité, de la région ou de la province. Il peut y avoir grand intérêt au niveau local à investir dans une institution qui utilisera ces fonds REÉR pour améliorer la région.

5.3.4 ACCÈS À DES CAPITAUX À RISQUES

La plupart des provinces ont un programme de "capitaux à risques" qui sert à subventionner les petites sociétés qui investissent dans d'autres entreprises situées dans certains secteurs-clés de l'économie. Le ministère ontarien du Revenu, par exemple, offre des subventions non imposables représentant de 25 à 30 pour cent aux investisseurs qui placent leur argent dans des "sociétés de développement de petites entreprises", qui à leur tour investissent leur argent dans d'autres entreprises dans les secteurs de la fabrication, de l'édition, de la recherche et développement ou du tourisme.

Si les projets du patrimoine avaient accès à des capitaux à risques, cela signifierait un rendement immédiat possible de 30 pour cent pour les investisseurs intéressés si certaines conditions étaient respectées. Il n'y a pas de raisons politiques immédiates pour lesquelles cela ne pourrait pas se faire sur le champ.

Récapitulons ce point. Les sociétés de développement pour les bâtiments du patrimoine peuvent fonctionner, mais elles ont besoin d'une certaine "masse critique"; sinon, elles doivent se débattre. L'une des façons leur permettant d'augmenter leur capacité de créer des actions, consisterait à leur donner accès aux fonds des REÉR. Une autre façon serait de leur donner accès à des capitaux à risques. Chacun de ces moyens est digne d'être étudié suivant ses propres mérites.

5.3.5 SOCIÉTÉS DE DÉVELOPPEMENT DE TYPE MIXTE

Lorsque l'accès aux fonds des REÉR et aux capitaux à risques sont combinés, les répercussions sur le patrimoine sont surprenantes.

Le meilleur exemple de ce phénomène est le groupe "The Granite Group", un groupe de sociétés dont le siège se trouve à Toronto, et qui a accès aux fonds des REÉR et à des capitaux à risques. La description qui suit porte sur des fonds qui ont été recueillis pendant plusieurs années, vers le milieu des années 1980. Cette période est maintenant terminée parce que les actions du groupe Granite ont toutes été vendues et que l'offre a pris fin. Néanmoins, la technique elle-même présente toujours un intérêt considérable.

Les sociétés du groupe Granite sont admissibles aux investissements REÉR. Il s'agit également de sociétés de développement des petites entreprises : par conséquent, 30 pour cent des investissements dans ces entreprises font l'objet d'une remise à l'investisseur par l'intermédiaire d'une subvention non imposable provenant du ministère ontarien du Revenu. La technique de commercialisation utilisée par le groupe Granite, pour recueillir ses fonds, mettait l'accent sur les conséquences ci- après. Si un investisseur plaçait ses 7500 $ de contribution annuelle à son REÉR dans des actions du groupe Granite :

- la contribution au REÉR de 7500 $ était déductible de l'impôt. Pour les personnes se trouvant dans la tranche d'imposition de 40 pour cent, le coût après impôt était de 4500 $.

- L'investissement de 7500 $ dans le groupe Granite donnait droit à une subvention non imposable de 30 pour cent, soit 2250 $.

- Le coût net était donc de 2250 $ pour obtenir des actions ayant une valeur de 7500 $.

Dans la mesure où le groupe Granite investit exclusivement dans des propriétés immobilières et qu'il n'emprunte jamais (il paie en espèces tout ce qu'il achète), il soutenait que le facteur de risque à long terme était minimime.

Cette stratégie de commercialisation recueillit 42 millions de dollars en capitaux propres en cinq ans. Un résultat qui sort de l'ordinaire, notamment parce qu'un grand nombre de sociétés impliquées dans la spéculation et le développement immobilier (notamment les nouvelles sociétés) font face au scepticisme du public, tout en faisant, en plus, occasionnellement l'objet de controverses quant à leurs pratiques financières.

Le groupe Granite a utilisé les sommes qu'il a recueillies pour acheter plusieurs propriétés du patrimoine, y compris quatre vieux hôtels de villégiature, et pour convertir une grande maison du patrimoine en hôtel à Ottawa.

L'exemple du groupe Granite soulève une autre question. Que se produirait-il si le gouvernement de l'Ontario établissait une ou plusieurs sociétés de développement de taille moyenne qui investiraient dans les propriétés du patrimoine pour en tirer un profit? Par ailleurs, que se produirait-il si la société avait accès non seulement aux fonds des REÉR, mais également à des capitaux à risques? Même s'il est trop tôt pour faire des prédictions à ce sujet, ce précédent laisse croire qu'une telle solution pourrait présenter un potentiel d'investissements représentant des millions de dollars pour les immeubles du patrimoine de l'Ontario.

5.3.6 INTÉGRATION AVEC LES PROGRAMMES DE DÉVELOPPEMENT ACTUELS DU GOUVERNEMENT

Certains programmes gouvernementaux ont été conçus pour favoriser les investissements dans divers secteurs. Les secteurs ayant les rapports les plus étroits avec le patrimoine sont le logement (décrit dans la section 6.4.7), la revitalisation des centres-villes et le tourisme.

Les programmes qui portent sur la revitalisation des centres-villes, notamment ceux portant sur les secteurs d'amélioration des affaires (SAA), représentent probablement l'intervention du gouvernement provincial la plus vigoureuse en matière de rénovation non résidentielle. Cette initiative a progressé à tel point qu'une association ontarienne SAA (AOSAA) a été créée. Certains projets de revitalisation des centres-villes incluent un élément important de patrimoine. D'autres ont eu des répercussions carrément négatives sur les ressources du patrimoine dans certaines communautés. Le programme des rues principales de la Fondation du patrimoine canadien, qui est financé par des fonds publics non gouvernementaux, a essayé de faire une distinction subtile. Il a une vigoureuse "image du patrimoine" si les propriétaires et les gens d'affaires locaux sont favorables, sinon le programme des rues principales aide les projets de revitalisation des centres-villes qui sont esthétiquement neutres en attendant une meilleure occasion orientée vers le patrimoine.

Compte tenu de l'importance des projets de revitalisation des centres-villes pour les ressources du patrimoine de l'Ontario, toute cette sphère d'activité (et les fonds qui y sont consacrés) mérite considération. Par ailleurs, il aurait avantage à tirer parti d'un apport de compétence, un sujet discuté, à la rubrique 6.4.2.

Les programmes de développement du tourisme ont une importance encore plus grande sur le plan monétaire. Par exemple, depuis 1984, le ministère Ontarien du Tourisme et des Loisirs a garanti et subventionné des prêts (par l'intermédiaire de sociétés de développement de l'Ontario ou SDO) totalisant 25 millions de dollars par an, en moyenne. Les SDO sont des sociétés du secteur public qui ont été établies dans la province pour favoriser le développement par des programmes élaborés par différents ministères. Entre 1984 et la fin de 1987 (années pour lesquelles il a été possible d'obtenir des chiffres), elles avaient suscité des investissements dépassant 200 millions de dollars en installations touristiques. Les subventions portant intérêt représentent environ 20 pour cent du montant du prêt sur la base de la valeur actuelle nette. Le taux de défaillance a été inférieur à 2 pour cent et le coût total pour le gouvernement a été particulièrement modeste. Le groupe de travail sur le tourisme a conclu :

"Tous ont été d'accord pour dire que la période d'essai de cet instrument, pour l'Ontario, a été suffisamment longue pour que l'on puisse parler d'une solution indubitablement gagnante. La clé de son succès a été attribuée à l'évaluation approfondie des projets par le gouvernement. Le groupe n'a pas hésité à recommander sa mise en application (par les juridictions et les organismes) lorsqu'il n'existe pas de moyen de financement semblable actuellement en place." (64)

Il peut être intéressant de prendre en considération l'adoption d'un programme semblable à celui du ministère du Tourisme et des Loisirs ou d'intégrer les projets du patrimoine aux programmes existants du gouvernement dans le secteur du tourisme, et l'addition de projets orientés vers le patrimoine parmi les objectifs des SDO.

5.3.7 PANNEAUX DE SIGNALISATION

Un panneau de signalisation routière peut avoir une grande valeur pour une entreprise. Par exemple, le Québec a adopté récemment une politique où diverses attractions (depuis les sites du patrimoine jusqu'aux érablières) sont signalées sur les autoroutes de la province. Il s'agit de panneaux de signalisation ordinaire du gouvernement et ils ne coûtent que quelques dollars; mais ils présentent un avantage très important pour l'utilisateur.

En Ontario, on trouve des exemples comparables. Sur l'autoroute 401, entre Toronto et Montréal, le gouvernement a deux panneaux servant à signaler la présence de deux forts, un zoo, Upper Canada Village et les randonnées en bateau à Gananoque. La question est la suivante : dans une province aussi sensible au tourisme, pourquoi s'agit-il là des seuls attraits à bénéficier de telles largesses? La réponse est la suivante : les responsables des autoroutes refusent d'ajouter d'autres panneaux de signalisation pour éviter de créer un encombrement visuel et de distraire les conducteurs. L'industrie touristique a soutenu, en contrepartie, que les panneaux de signalisation occasionnels du gouvernement ne créent pas d'encombrement visuel et il n'y a aucune preuve fiable démontrant que ces panneaux font augmenter le nombre d'accidents. Lorsqu'on voit la signalisation utilisée au Québec, il est difficile d'imaginer comment cette signalisation pourrait être qualifiée "d'encombrement" ou représenter un danger d'accident.

Une politique tendant à promouvoir le recours aux panneaux de signalisation du gouvernement pour les "sites du patrimoine" (lorsque c'est pratique), dans le cas des propriétés désignées utilisées à des fins commerciales, ferait pour l'Ontario exactement ce que le Québec a fait avec ses érablières. Cela ne coûte que très peu et les perspectives économiques sont intéressantes.

5.3.8 ÉDUCATION PROFESSIONNELLE

L'un des plus grands dangers présentés pour les immeubles du patrimoine de l'Ontario, ce sont les rénovateurs bien intentionnés mais non qualifiés. Ce problème est à ce point sérieux que jusqu'à récemment, le secteur de la rénovation a suscité le nombre le plus élevé de plaintes de toutes les industries en Ontario, la réparation automobile exceptée. De toute évidence, cette mauvaise réputation peut faire l'effet d'une douche froide sur le marché.

Un certain nombre de mesures font l'objet de discussions animées dans l'industrie, notamment la mise au point de campagnes d'éducation professionnelle destinées aux rénovateurs. La Société canadienne d'hypothèques et de logement organise actuellement son programme d'éducation pour les rénovateurs en étroite collaboration avec l'Association canadienne des constructeurs d'habitations (ACCH). Dans un premier temps, le programme porte moins sur les détails de construction que sur les techniques commerciales de base. Pour une industrie où (d'après l'ACCH) plus de 80 pour cent des entreprises font faillite au cours de la première année, la priorité doit être donnée avant tout au sens des affaires, à une bonne méthode de vente et de présentation des soumissions et des contrats.

Cette priorité ne sert pas que les intérêts des rénovateurs; les consommateurs n'ont aucun recours contre les rénovateurs si l'entreprise qu'ils ont retenue a fait faillite. Cette grande instabilité doit être corrigée s'il doit y avoir une croissance à long terme de la confiance des consommateurs et une croissance correspondante du marché.

L'industrie est persuadée que cette méthode fait son chemin. Dans un article pour la revue **Rénovation d'immeubles,** Laverne Brubacher, alors président du Conseil de la rénovation de l'Association canadienne des constructeurs d'habitations, était cité comme ayant déclaré que "l'industrie n'est plus comparée aux ateliers de réparation automobile lorsqu'on songe au nombre de plaintes présentées par les consommateurs au ministère de la Consommation et du Commerce". D'après lui, la formation intensive des consommateurs mise en place l'année dernière en collaboration avec la SCHL, a porté ses fruits. Huit autres industries ont maintenant un nombre de plaintes plus élevé de la part des consommateurs." (65)

Ceux qui sont concernés par le futur des bâtiments du Patrimoine ont un intérêt direct à participer à ces efforts qui ont surgi bien indépendamment pour améliorer la compétence des praticiens de la rénovation. Toutefois, l'intérêt primaire des praticiens ne porte pas nécessairement sur le patrimoine. Il peut s'agir de conservation de l'énergie, d'efficacité, de changement de mode de vie (modernisation de cuisines et de salles de bain) etc. Certains praticiens croient que les questions de "patrimoine" peuvent carrément aller à l'encontre des travaux exécutés pour leurs clients. Néanmoins, parce que ces praticiens sont les intervenants directs d'une industrie touchant des dizaines de milliers d'immeubles en Ontario chaque année, leur rendement quotidien est très important.

5.3.9 PROGRAMMES DE CERTIFICATION

Le désir de développer la confiance des consommateurs a conduit l'industrie de la rénovation à étudier d'autres moyens d'améliorer son professionnalisme. L'industrie a déclaré qu'elle serait en faveur d'un programme de certification et de l'implantation d'un meilleur régime de caution pour les travaux. (66) Cette méthode a déjà obtenu la faveur de deux grands organismes américains de rénovation, le Remodelers Council of the National Association of Home Builders (NAHB) (Le conseil des rénovateurs de l'Association nationale des constructeurs d'habitations) et la National Association of the Remodeling Institute (NARI) (Association nationale de l'Institut de la rénovation). Dans chaque cas, des diplômes sont remis aux participants qui ont suivi chaque programme de formation et ces diplômes aideront certainement à améliorer les ventes.

5.3.10 GARANTIES

Il y a quelques années, le gouvernement du Québec a introduit le premier système de garanties pour les travaux de rénovation. Il s'agissait-là d'une technique destinée à augmenter la confiance des consommateurs et donc à étendre le marché.

La question des garanties est étudiée à plusieurs niveaux. Au niveau fédéral, on a attribué au Ministre du Logement, Alan Redway, les propos suivants : "De façon pressante, l'industrie de la construction et les entrepreneurs en rénovation se doivent de respecter leurs obligations contractuelles."

Il a montré du doigt l'industrie de la rénovation, et dit que ses fonctionnaires "étudiaient la possibilité d'implanter un programme de garantie ici". Ses commentaires sont, de toute évidence, basés sur une étude réalisée par la Société canadienne d'hypothèques et de logement qui indiquait que les consommateurs étaient disposés à payer jusqu'à 2 pour cent de plus pour faire exécuter des rénovations qui seraient protégées par une telle garantie. (67)

Cependant, il s'agit d'un concept difficile à traiter. Comme un observateur le faisait remarquer, l'introduction d'un programme de garantie obligatoire au Québec s'est traduit "par l'avènement immédiat d'un marché noir énorme... Ce marché a cependant diminué légèrement et de plus en plus de membres participent aujourd'hui au programme. Mais du même coup, les rénovateurs d'un jour qui participent à ce marché noir sont devenus encore plus cachés. Résultat : il devient de plus en plus difficile de les identifier et de les contrôler." (68) Les rénovateurs d'un jour demeure une sources d'irritation pour les entrepreneurs en rénovation qui oeuvrent au grand jour. En plus de faire un travail de mauvaise qualité, les rénovateurs d'un jour disparaissent sans laisser de traces (ce qui donne une mauvaise réputation à toute l'industrie) et, ils trichent sur leurs impôts et demandent moins cher que leurs concurrents déclarés.

Des représentants officiels de l'industrie veulent donc limiter les dégâts causés par des entrepreneurs peu scrupuleux ou négligents. Mais l'industrie est actuellement divisée sur la question de l'efficacité des garanties.

Entre temps, les législateurs de l'Ontario n'ont pas encore de politique de garantie, (mais) le ministère de la Consommation et du Commerce prépare un rapport sur un projet de révision de la législation en vue de recommander toute une série de règlements additionnels et de restrictions concernant l'industrie de la rénovation domiciliaire de l'Ontario. (69) L'Association torontoise des constructeurs d'habitations et l'Association ontarienne des constructeurs d'habitations auraient préféré que le ministère crée un groupe de travail conjoint regroupant des représentants de l'industrie et du gouvernement. L'industrie ne veut pas de règlements pour le seul plaisir d'avoir des règlements, mais est anxieuse de s'assurer que les mesures gouvernementales envisagées portent sur les secteurs à problèmes de l'industrie.

À nouveau, il s'agit d'une question dont la portée même justifie une attention de la part de la communauté du patrimoine. Cela peut en effet influer sur la façon selon laquelle toute l'industrie s'acquitte de ses tâches quotidiennes.

5.3.11 PROGRAMME D'IMMIGRATION D'HOMMES D'AFFAIRES

Le gouvernement fédéral du Canada a un programme d'immigration pour les gens d'affaires, dont le but est d'attirer des investisseurs étrangers pour qu'ils immigrent au pays. Chaque gouvernement provincial peut modifier le programme en fonction de ses besoins propres. Les raffinements et les modifications nécessitent l'approbation du gouvernement fédéral. (70) Par exemple, l'Ontario a énoncé clairement les conditions qu'elle pose pour adopter le programme et ces conditions sont en général respectées.

Le programme porte sur deux catégories d'immigrants : les entrepreneurs et les investisseurs. En Ontario, on s'attend généralement à ce que les immigrants éventuels qui présentent une demande dans la catégorie "entrepreneur" établissent une entreprise pouvant employer au moins cinq personnes. Même si cette catégorie présente de l'intérêt pour les projets relatifs au patrimoine, les autres catégories (par exemple, "investisseur') peuvent retenir le plus d'intérêt.

La catégorie "investisseur" se caractérise par les éléments suivants :

> "Les personnes qui présentent une demande doivent investir 250 000 $ au minimum pendant 3 ans au moins dans une entreprise canadienne. Les investisseurs doivent avoir au moins 500 000 $ de capitaux propres et justifier en outre d'une bonne expérience du domaine des affaires. Les investisseurs doivent démontrer que les investissements envisagés présenteront des avantages économiques pour le Canada et que ces investissements créeront ou fourniront des emplois pour des gens résidant actuellement au Canada." (71)
>
> "Les seuls coûts associés au programme sont la promotion et les frais d'administration. Les gouvernements n'apportent aucune mesure d'encouragement financier pour les investisseurs potentiels sous forme de crédits d'impôt, de subventions, de prêts à faible taux d'intérêt, etc. Les investisseurs et les entrepreneurs sont intéressés à venir au Canada en raison de l'intérêt présenté par le Visa canadien." (72)

Il se peut que la question de savoir si les projets orientés vers le patrimoine devraient être spécifiquement inclus parmi les investissements recherchés dans le cadre du programme, doive être examinée plus avant. Certains investissements immobiliers peuvent également être pris en considération parce qu'ils créent directement des emplois. Un hôtel d'Ottawa, par exemple, a été admis sur la base de ce critère. Cependant, les investissements immobiliers plus passifs (qui n'entraînent pas la création d'un grand nombre d'emplois permanents) sont plus difficiles à faire prendre en considération au titre de ce programme. De toute évidence, un investissement qui serait admissible a plus de chances de susciter l'intérêt des investisseurs étrangers qu'un investissement non admissible. Par ailleurs, compte tenu de la prédilection qu'ont certaines sociétés pour les investissements dans les ressources immobilières, un investissement immobilier présente un avantage réel (pour attirer les capitaux des gens qui souhaitent immigrer au Canada en y faisant un investissement en vertu du programme) par rapport à n'importe quel autre investissement.

6 MESURES CONJOINTES DES MUNICIPALITÉS ET DE LA PROVINCE

6.1 INTRODUCTION

Le présent chapitre traite des zones de chevauchement entre le gouvernement provincial et les municipalités. Ce chevauchement peut provenir de deux sources. Tout d'abord, certaines des initiatives ci-dessous devraient être prises conjointement comme par exemple, des initiatives qui entraîneraient la modification d'actes législatifs provinciaux dont l'administration serait confiée aux municipalités. Par ailleurs, certaines des mesures ci-dessous pourraient être mises en place soit par le gouvernement provincial, soit par les municipalités.

6.2 MESURES FISCALES

La question des initiatives conjointes des municipalités et de la province en matière de fiscalité (c'est-à-dire de l'impôt foncier) a déjà été abordée au chapitre 3.

6.3 MESURES DE RÉGLEMENTATION

6.3.1 SOUPLESSE DU CODE

Les codes du bâtiment précisent les normes de sécurité que les projets de construction doivent respecter. Ces codes sont habituellement adoptés par les gouvernements provinciaux en s'inspirant du Code national du bâtiment (73). Dans certains cas, les municipalités ont une certaine latitude.

Fréquemment, on exige que les projets de restauration respectent des normes comparables à celles de la construction neuve. En principe, c'est une attitude digne de louanges, mais lorsqu'on l'applique à la lettre à des immeubles qui ont été conçus d'une façon totalement différente de ce qu'on connaît aujourd'hui, les résultats peuvent être extraordinairement (et inutilement) fâcheux.

Le Code national du bâtiment autorise spécifiquement les inspecteurs des bâtiments à accorder des "équivalences", c'est-à-dire à homologuer des immeubles qui ne respectent pas nécessairement le Code à la lettre, mais qui sont tout aussi sûrs que ceux qui respectent le code. Cependant, les inspecteurs hésitent à prendre ce genre de décisions car, en cas d'incendie, des poursuites pourraient être intentées contre eux.

Les conséquences pratiques de ce problème varient d'une municipalité à l'autre. Dans certaines municipalités, les inspecteurs des bâtiments refusent automatiquement tout projet qui ne respecte pas à la lettre le Code national du bâtiment. Ailleurs, certains accommodements sont possibles. La mesure suivant laquelle les inspecteurs exercent leur pouvoir discrétionnaire varie.

C'est pourquoi certaines juridictions permettent au ministre responsable du patrimoine d'adopter d'autres normes spéciales. C'est le cas au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta.

La Californie a adopté une autre méthode, c'est-à-dire un code entièrement nouveau qui s'applique à la restauration des vieux immeubles. L'Ontario a pris des mesures semblables. La nouvelle **partie XI** du **Code du bâtiment de l'Ontario** est consacrée à la rénovation et contient déjà des dispositions essentielles, comme le droit d'entreprendre des rénovations par étape.(74). Cette initiative a été louée par les praticiens qui travaillent sur les vieux immeubles. L'utilisation systématique d'équivalents peut réduire les frais en immobilisations d'un projet, peut sauvegarder les caractéristiques du patrimoine d'un immeuble qui risqueraient d'être menacées si on respectait les dispositions des codes en vigueur. L'utilisation d'équivalents peut abréger le temps nécessaire pour obtenir les approbations, ce qui réduit les coûts d'attente. D'autres modifications du code sont déjà à l'étude dans l'Ontario. De même, la Colombie-Britannique prépare une version du code du bâtiment qui ira encore plus loin que la **partie XI** du code ontarien.

6.3.2 SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES D'APPROBATION

Le prochain chapitre (rubrique 7.2.4), contient une description des méthodes et des implications de la réduction du temps d'attente entre le moment où l'on demande un permis et la date d'émission dudit permis. Dans certains cas, cette réduction (parfois appelée "réduction des tracasseries administratives') peut présenter des avantages politiques uniquement. Dans d'autres cas, d'importants avantages économiques peuvent en résulter. La section 7.2.4 décrit comment une municipalité pourrait souhaiter instaurer un système rapide d'approbation pour les propriétés du patrimoine. On trouvera ci-dessous une description de certaines implications consécutives à l'adoption de cette méthode.

Tout système de planification et de contrôle de la construction nécessite un processus d'approbation en plusieurs étapes. Par exemple, les autorités municipales doivent vérifier que tous les plans respectent les règlements de zonage en vigueur et que les travaux respectent les règlements de la construction comme les codes. Et cela prend du temps. Lorsqu'une propriété a été désignée en vertu de la **Loi sur les biens culturels de l'Ontario,** le processus implique un niveau additionnel d'approbation, faisant intervenir à la fois les comités consultatifs locaux pour la conservation de l'architecture (CCLCA) et le conseil municipal. Il n'est donc pas rare d'entendre les propriétaires exprimer leur inquiétude à propos des "tracasseries administratives supplémentaires" touchant les propriétés du patrimoine désignées.

Les municipalités peuvent souhaiter diminuer cette inquiétude. Une façon consiste à préparer des directives décrivant aussi clairement que possible le type de développement envisagé pour la propriété. On réduit ainsi les chances que les propriétaires présentent des projets inacceptables qui seraient purement et simplement rejetés, faisant ainsi perdre du temps aux deux parties.

Une autre méthode consiste pour les municipalités à exprimer d'avance, dans un règlement, exactement le genre de développement qui est prévu pour cette propriété. Si un projet de développement respecte le scénario présenté par la municipalité, il ne serait plus nécessaire de représenter la demande au conseil municipal, ce qui économiserait du temps au demandeur, au conseil, et à ses effectifs. Cette approche fut adoptée à Yellowknife récemment.

Comme autre méthode, on pourrait accorder aux CCLCA le droit d'approuver les demandes de routine.

En vertu des actes législatifs actuels, la légalité des deux mesures ci-dessus en Ontario n'apparaît pas clairement. Il faudrait donc que ces deux solutions soient analysées plus à fond.

6.4 MESURES DE SOUTIEN

6.4.1 LE MARCHÉ DU SECTEUR PUBLIC

L'Ontario n'a pas de système officiel facilitant l'implantation des services gouvernementaux dans les immeubles du patrimoine de préférence aux autres immeubles. Les gouvernements provinciaux et municipaux peuvent ou non encourager l'utilisation d'immeubles du patrimoine. Même si des organismes comme la Fondation du patrimoine ontarien peuvent occuper un bel immeuble du patrimoine, c'est l'exception et non la règle. La quantité de construction neuve qui répond à la demande des services gouvernementaux est énorme en comparaison avec les bureaux gouvernementaux dans les propriétés du patrimoine commercial de Toronto. Le gouvernement de l'Ontario n'essaie même pas de montrer au secteur privé, par son exemple, comment tirer parti de ses anciens immeubles, et mine donc toute la crédibilité de ses messages pour favoriser la réutilisation des immeubles du patrimoine.

Aux États-Unis par contre, le gouvernement a essayé non seulement de faciliter l'implantation des organismes gouvernementaux dans des immeubles du patrimoine, mais il en a fait une obligation. En vertu de la **Loi sur les édifices publics** américaine (75) (modifiée par la **Loi sur les utilisations coopératives des édifices publics**), les aménagements d'édifices publics à l'intention d'organismes gouvernementaux doivent être précédés par une étude de tous les stuctures existantes dans la région et qui ont une "valeur historique, architecturale ou culturelle", et qui "conviendraient, qu'il soit nécessaire ou non d'en faire la réparation, la modification ou d'y apporter des ajouts". (76)

La loi s'applique tout autant aux propriétés louées qu'achetées (77). Une législation comparable a également été adoptée par plusieurs états américains (78). En fait, certains états, comme la Californie et New York, insistent pour que les organismes gouvernementaux songent aux immeubles du patrimoine pour répondre à leurs besoins même lorsque ces édifices appartiennent à des intérêts privés. (79)

Ce type de mesure crée un marché captif pour les immeubles du patrimoine, et adresse également un message clair au reste de la société : le gouvernement prend les ressources du patrimoine au sérieux. Il est difficile de persuader le secteur privé qu'il devrait restaurer et occuper les immeubles du patrimoine si le gouvernement refuse de s'engager lui-même en se sens.

La législation américaine a connu un immense succès. Sa faiblesse n'est pas dans son concept, mais dans son exécution. On a signalé que cette législation était contraire aux goûts d'un grand nombre de hauts fonctionnaires (80), qui ont pris certaines mesures pour contourner la loi (81).

Malgré ce problème, cette approche mérite une attention plus poussée. Par exemple, si des lois comme celles aux États-Unis avaient été en vigueur en Ontario, le gouvernement aurait été appelé à restaurer une grande partie de Toronto plutôt qu'à installer sa direction du patrimoine dans un gratte-ciel. C'est également ce qui se passe dans les capitales européennes.

La **Convention mondiale du patrimoine** de l'UNESCO fait obligation aux états membres "de donner au patrimoine une fonction dans la vie des communautés" (82). Aucune province n'a encore adopté des lois en ce sens. Au Manitoba, on semble cependant avoir adopté une politique qui permette d'implanter les bureaux gouvernementaux dans des immeubles historiques (83). Il n'est pas possible de déterminer clairement dans quelle mesure cette politique a influé sur les rouages quotidiens du gouvernement.

Des versions plus modestes de cette approche sont également possibles. Dans une nouvelle législation, par exemple, on pourrait ajouter à la liste des pouvoirs du ministre de la culture et des communications la tâche d'informer les autres ministères des propriétés du patrimoine disponibles, et le ministre pourrait donc compter sur une pression morale pour convaincre les autres corps gouvernementaux d'utiliser les propriétés en question. Cette tâche ne nécessiterait qu'un effort en temps minimal, la recherche étant faite par les agents immobiliers des propriétés en question, qui fourniraient les informations au ministère pour leur diffusion. Incidemment, cette opération permettrait aussi au ministre d'avoir connaissance de ce qui se passe dans ce secteur de l'industrie immobilière.

6.4.2 SERVICES D'INFORMATION PROFESSIONNELS

Il n'est pas nouveau de vouloir aider le secteur privé en lui fournissant des renseignements professionnels. Ce peut être fourni par la province, par les municipalités ou par les deux. On a déjà vu dans la section 5.3.6 les programmes de revitalisation des centres-villes et d'aide aux SAA. Le programme des rues principales de la Fondation du patrimoine canadien est un exemple aussi complet que possible de programme consacré exclusivement à la diffusion de renseignements provenant d'experts.

Certains programmes provinciaux dans d'autres secteurs de l'économie sont déjà très élaborés. Le groupe de travail sur le tourisme décrit, par exemple, un "service consultatif de gestion" qui

> cherche à aider les entreprises ayant besoin de conseils ou d'indications en matière de finances, de tenue de livres, de commercialisation, de technique, etc. "Et la confidentialité est assurée. Comme projet innovateur particulier, signalons le "Inforeach Business Information and Library Service" qui a une importante bibliothèque commerciale de 3000 volumes et 250 périodiques. Les entreprises ont accès à ces données directement ou par l'intermédiaire d'un service de courrier. Le but de ce service est de fournir aux entreprises les informations voulues pour prendre les décisions commerciales ou techniques." (84)

On peut envisager des méthodes semblables pour les immeubles du patrimoine. Les services d'experts-conseil pourraient être mis à la disposition des rénovateurs pour leur indiquer la meilleure façon de traiter les propriétés du patrimoine. Ces experts-conseil pourraient recevoir des honoraires destinés à s'assurer leur concours éventuel; dans d'autres, ils pourraient être bénévoles.

Un tel service pourrait avoir des répercussions très importantes et il ne se limite pas nécessairement aux détails architecturaux ou de construction de l'immeuble. L'exemple le plus évident est celui de St-Jean, Terre-Neuve. Cette ville compte environ 1500 immeubles dans ses districts historiques désignés (85). On aurait donc pu s'attendre à ce que St-Jean soit intimidée par la perspective d'établir un comité d'architecture pour la conseiller en matière de rénovation. Mais la ville a fait plus : elle a institué une pratique non officielle en vertu de laquelle le comité va au-delà du simple rejet des rénovations incongrues; il prépare une contre-proposition. Cette pratique non officielle va encore plus loin. Si la contre-proposition coûte plus cher que ce que le rénovateur avait à l'esprit, la ville comble la différence. Le budget prévu à cette fin ne totalisait que 25 000 $. Certains observateurs prévoyaient que cette somme serait engloutie en quelques jours à peine. Au contraire, cette somme a été retirée du budget après plusieurs années parce qu'elle n'avait jamais été touchée. Dans tous les cas, la contre-proposition du comité avait produit un concept dont le coût était égal ou inférieur à celui de la proposition d'origine.

Les avantages de cette méthode dépassent largement les immeubles touchés. La bonne volonté qui s'est développée entre les secteurs public et privé a une valeur inestimable. Ce genre de mesures pourrait être introduit à deux niveaux, provincial et municipal.

Cette approche fonctionnerait encore mieux s'il existait un bureau central où les municipalités elles-mêmes pourraient aller puiser des conseils professionnels. Malheureusement, et bien que l'ACCH, la SCHL et l'Association pour les Techniques de Conservation en aient déjà discuté, un tel bureau n'existe même pas au niveau national. Certains croient que le Centre National de Recherche et ses instituts secondaires ont accordé toute leur attention aux nouvelles constructions, négligeant ainsi les immeubles déjà existants. Toute province désirant établir un bureau central d'information pour l'industrie doit pratiquement commencer à zéro.

Cependant, à moins que l'Ontario (incluant les représentants municipaux et les propriétaires) ait accès à une information technologique de pointe dans ce domaine, ses ressources du patrimoine et son industrie de la construction seront nettement désavantagées. L'établissement d'un tel organisme, à la fois visible et accessible, nécessiterait la coopération de la communauté académique, de l'industrie, et des divers professionnels.

Quand un tel organisme d'expertise est visible et accessible, les bénéfices sont évidemment transmis aux municipalités. En fait, avec notre expertise actuelle, on pourrait presqu'immédiatement envisager la création d'un premier bureau central embryonnaire. Les municipalités devraient être encouragées à faire de même. Il n'y a aucune raison pourqu'elles ne suivent pas l'exemple donné par St-John's avec le niveau d'expertise disponible.

6.4.3 AIDE À LA COMMERCIALISATION DES PROPRIÉTÉS DU PATRIMOINE ET INTÉGRATION AVEC "COIN"

Une partie de l'obstacle économique en matière de restauration d'un grand nombre d'immeubles du patrimoine, c'est le peu de vigueur du marché. Un propriétaire peut croire que la demande pour un immeuble existant ne justifie pas la conservation de l'immeuble ou sa restauration.

La demande pourrait être souvent très différente si un plus grand nombre de personnes connaissaient la propriété. En Occident, on rencontre des acheteurs qui recherchent les immeubles du patrimoine, que ce soit à des fins commerciales ou personnelles. Il s'agit maintenant de rapprocher l'offre de la demande. Ce défi peut être relevé en prenant des mesures au niveau provincial ou municipal ou, mieux encore, aux deux niveaux.

Diverses méthodes ont été proposées. Une entreprise américaine, Sterling Investments, annonce régulièrement dans des publications qu'elle recherche des immeubles historiques certifiés (immeubles donnant droit aux crédits d'impôt américains spéciaux) pour y faire des investissements. Sterling préfère les projets valant des millions de dollars. Une autre entreprise américaine, Morningstar, est plus spécialisée : Ses annonces indiquent qu'elle s'intéresse particulièrement aux grands immeubles historiques certifiés superflus qui peuvent être convertis en hôtels de luxe.

Pour rapprocher l'offre de la demande, diverses publications ont commencé à préparer une rubrique "annonces classées" spécialement consacrée aux propriétés du patrimoine. Le **Preservation News** des États-Unis est un bon exemple.

En Allemagne de l'Ouest, le processus est encore plus compliqué. La plupart des gouvernements des états allemands produisent des catalogues des grandes propriétés du patrimoine pour lesquelles les propriétaires cherchent des acheteurs ou des investisseurs. Contrairement aux publications américaines et britanniques, les catalogues allemands se concentrent sur les cas les plus difficiles (châteaux isolés et abandonnés, églises en surnombre, etc.). Par conséquent, si un numéro typique de **Preservation News** peut présenter des centaines de propriétés, le catalogue de l'état de Hesse n'en montre que quatre-vingt cinq – une infime minorité des immeubles du patrimoine sur le marché à cet endroit à un moment ou l'autre. Les catalogues allemands contiennent des informations additionnelles importantes :

- les stimulants fiscaux et les subventions dont la propriété peut se prévaloir; et

- quelles ordonnances d'entretien ont été émises par l'état. Bref, on donne à l'investisseur éventuel une idée raisonnablement exacte de ce à quoi il s'engage.

Dans un état allemand relativement petit comme le Bade- Wurttemberg, le premier catalogue du genre a été préparé en 1980 et il ne contenait que vingt-neuf propriétés. À peine six mille copies ont été imprimées et elles ont été distribuées d'abord et avant tout aux courtiers et promoteurs immobiliers. Le résultat a été le suivant : "18 ont été vendues immédiatement et, depuis lors, presque toutes les autres ont été vendues." (86)

Serait-il possible d'allier la méthode allemande et la méthode américaine, c'est-à-dire de préparer un catalogue contenant des centaines de propriétés intéressantes à vendre (méthode américaine) avec des renseignements complémentaires (méthode allemande)? En fait, des suggestions semblables ont déjà été faites par des agents immobiliers qui pourraient trouver un tel outil indispensable.(87) La publication pourrait couvrir ses frais, en ce sens qu'elle pourrait être payée par les entreprises immobilières qui passent des annonces.

Les catalogues allemands sont suivis par des renseignements complémentaires qui peuvent être présentés verbalement. Les Allemands ont des services d'experts-conseil semblables à ceux que l'on trouve à St-Jean comme on l'a déjà vu :

> Pendant la restauration, les intéressés ont accès à toutes sortes d'experts et à des conseillers techniques. On réfère les gens aux artisans et aux architectes les plus qualifiés et les plus compétents. Lorsqu'il s'agit de propriétés d'une grande importance, ont fait une enquête détaillée et on prépare une documentation très complète sur l'immeuble avant d'entreprendre la restauration. En matière de financement, le curateur donne des conseils professionnels sur les lois fiscales relativement complexes, tout en aidant les gens à obtenir les subventions fournies par les autorités municipales, fédérales et d'état, d'après l'intérêt esthétique, historique, scientifique ou technique de l'immeuble.(88)

Ce type de conseil dépasse ce qu'on envisage habituellement en Ontario, tout particulièrement en matière de conseils financiers et fiscaux. Cela suppose que la direction du patrimoine ou que la Fondation du patrimoine ontarien obtienne des ressources humaines voulues dans ces secteurs, mandatéés pour fournir ce genre de conseil.

Pour reprendre les paroles du Conservateur en chef de l'un des gouvernements allemands, le résultat final est le suivant :

> Le travail du curateur comporte maintenant un nouvel aspect : **d'une façon positive**, il est devenu un bon agent immobilier qui traite des propriétés qui lui sont confiées, tout en ayant un mot à dire lorsque vient le moment de décider à qui ses "enfants-problèmes" seront confiés.(89)

Un précédent encore plus élaboré au Canada est le programme COIN, c'est-à-dire le réseau d'investissement informatisé de l'Ontario qui est entré en fonction en janvier 1987. Le COIN met à jour des bases de données informatisées confidentielles de profils d'entrepreneurs soumis par les entrepreneurs et des profils d'investisseurs soumis par des investisseurs. Le "COIN" fait un jumelage informatisé des deux bases de données et soumet aux investisseurs les occasions qui respectent leurs critères. Les investisseurs peuvent demander un résumé du plan d'affaires de l'entrepreneur et, à la demande de l'investisseur, le "COIN" fera les présentations. Jusque là, les deux parties demeurent anonymes. Le rôle du "COIN" se termine au moment où la présentation des deux parties se fait.(90)

Le COIN est en traîn de s'étendre à tout le pays, tout en conservant le même acronyme, puisqu'il devient le réseau canadien des occasions d'investissement. Le coût est partagé entre le gouvernement de l'Ontario et diverses grandes entreprises.

Dans le secteur du tourisme, les résultats ont été étonnamment bons : il y a trois fois plus de gens intéressés à investir dans le tourisme que de personnes intéressées à présenter des projets de tourisme.(91) Il n'y a pas de raison immédiate qui permette de supposer que, dans les investissements orientés vers le patrimoine, les intéressés seraient très différents.

6.4.4 ESPACES DE TRAVAIL ADMINISTRÉS

Les "espaces de travail administrés" se réfère à un système utilisé à grande échelle au Royaume-Uni pour réutiliser des grands immeubles en surnombre tels qu'entrepôts, usines abandonnées, écoles et hôpitaux.

Les "espaces de travail administrés" sont une application du principe des "incubateurs d'entreprises", mais on l'applique aux anciens immeubles. La notion "d'incubateurs d'entreprises" est bien connue de part et d'autre de l'Atlantique. Elle donne accès à des ressources immobilières, sur une base hautement concurrentielle, à certaines fins commerciales et industrielles. L'administration d'un incubateur d'entreprises peut relever des secteurs public ou privé comme il peut s'agir d'une entreprise à but lucratif ou non. Dans certains cas, elle relève même directement d'un organisme municipal. L'initiative peut provenir de la province, des autorités locales, ou même du secteur privé.

Au Royaume-Uni, le concept des "espaces de travail administrés" (synonyme d'"incubateurs d'entreprises") a été appliqué méthodiquement à plusieurs grands immeubles anciens. On subdivise un grand espace en espaces plus petits convenant à plusieurs petites entreprises qui fréquemment se lancent en affaires et qui peuvent partager des salles de conférence, des aires de réception, des infrastructures, etc. Cette idée a d'abord été utilisée en 1974 près de Covent Garden à Londres. Vers le début des années 1980, l'expérience avait été répétée plus de trente fois et la méthode avait été systématisée.(92)

Vers la fin des années 1970, le succès de ce concept reposait exclusivement sur l'administration et la commercialisation. Mais le financement continuait à être un problème.(93) Ce problème a été résolu lorsque la législation s'appliquant aux banques britanniques a été libéralisée. L'introduction de l'allocation pour les immeubles industriels offrait un stimulant fiscal que les promoteurs ont vite exploitée.(94)

Les municipalités ont fourni une autre forme d'aide pour ces projets. Plusieurs autorités locales britanniques ont

- publié des catalogues de propriétés qui pourraient être intéressantes (une adaptation du système ouest-allemand);

- commandé des études de planification qui préparent un inventaire des problèmes relatifs aux immeubles en surnombre, et développe des stratégies de solutions (une méthode également utilisée avec succès par le projet "Core Area Initiative", à Winnipeg;)

- financé des études de faisabilité pour divers projets; et/ou

- participé, à titre de partenaires économiques, au projet en louant de l'espace ou en fournissant des immeubles contre une participation aux profits.

Au Royaume-Uni, le nombre de ces projets est tel qu'en 1984, ils se sont regroupés pour fonder "l'Association nationale des espaces administrés".

6.4.5 "CURATEURS DES IMMEUBLES" ET PRÊTS À INTÉRÊTS RÉDUITS

Le curateur d'immeubles est utilisé à grande échelle au Royaume-Uni. La formule est très simple : il s'agit habituellement d'une société sans but lucratif à numéro enregistré d'organisme de charité. Son mandat est de favoriser la conservation et la restauration d'un immeuble ou d'un district du patrimoine ou plus. Il peut s'agir d'une grande ou d'une petite entreprise. Certaines peuvent s'intéresser à un seul immeuble (elles ressemblent à beaucoup d'entreprises semblables de l'Ontario, comme des sociétés de musées qui exploitent leur propre immeuble). Les plus grands curateurs peuvent s'intéresser à plusieurs projets; le "British Historic Buildings Trust" ressemble à la Fondation du patrimoine canadien.

Les "curateurs" britanniques diffèrent de façon importante des curateurs ontariens : en premier lieu, ils ont accès à des fonds (Fonds du patrimoine architectural). Ce fonds est lui-même constitué en fiducie, et reçoit ses fonds presque à part égale des secteurs public et privé. Il prête ensuite l'argent à un taux d'intérêt préférentiel (5 pour cent contre 12 pour cent pour les prêts commerciaux).

Ces dispositions réduisent les frais de couverture d'un projet, et donnent l'exemple aux prêteurs privés qui fournissent les hypothèques. Comme l'a déclaré Alan Benrose :

> Vous pouvez utiliser le Fonds du patrimoine architectural pour faire chantage sur un prêteur en disant "j'ai quelqu'un qui prête l'argent à 5 pour cent et vous voudriez me faire croire que vous ne pouvez pas en faire de même? (95)

Deuxièment, il existe un grand nombre de ces curateurs. Leur principe n'est pas fondamentalement meilleur que celui de leurs homologues étrangers, mais les Britanniques se sont habitués à l'utilisation de cette formule facile et presque répétitive.

En Ontario, il existe plusieurs organismes qui ont beaucoup de points communs avec ces curateurs. Cependant, l'Ontario n'a aucune institution prêteuse à faible taux d'intérêt pour ces organismes comme le Fonds du patrimoine architectural. De plus, il n'y a pas de corpus important de précédents pour faciliter la tâche des organisateurs, et l'enregistrement des organismes charitables auprès de Revenu Canada ne se fait pas automatiquement. La même situation s'applique aux approbations par le curateur public de l'Ontario dans le cas de demandes d'incorporation d'organismes de charité. Des échanges compliqués de correspondance peuvent demander plusieurs mois, et augmenter les coûts d'installation d'organismes du patrimoine qui peuvent difficilement se permettre de telles dépenses. Ces deux derniers problèmes pourraient être atténués en Ontario si l'on préparait une formule standard pour faciliter l'établissement de tels organismes (y compris l'obtention du statut d'organisme charitable) et offrir des services de conseils professionnels aux organisateurs.

Il serait aussi possible d'envisager l'établissement d'un pendant au Fonds du patrimoine architectural qui s'intéresserait spécifiquement au secteur à but non lucratif.

6.4.6 APPROCHES COOPÉRATIVES À L'ASSURANCE

Il coûte cher d'assurer les anciens immeubles. Et lorsque l'immeuble a grandement besoin de réparations, il est presque impossible de l'assurer. Aux États-Unis, on s'est plaint que des compagnies d'assurance avaient "mis sur liste noire" des districts entiers, ce qui avait créé un obstacle pour les institutions intéressées à financer un projet de restauration dans ces quartiers. En effet, sans assurance, le prêteur se retrouve dans une situation extrêmement précaire. Ces agissements ont suscité de nombreux appels pour que le législateur intervienne; une telle discrimination rendrait impossible le financement des hypothèques (à des fins de rénovation ou autres) dans ces districts.

Au Canada, le nombre de plaintes de discrimination systématique comparable a été réduit. Mais, des propriétaires ou des rénovateurs d'anciens immeubles se sont plaint de la difficulté d'obtenir une assurance à des taux raisonnables, ou même tout simplement de trouver un assureur. Par exemple, dans le Vieux Montréal, ces difficultés pourraient empêcher l'obtention de tout financement hypothécaire. Mais l'initiative officielle la plus importante pour corriger cette situation est celle prise par la Ville de Montréal :

> la Ville compte se joindre au Bureau d'assurance du Canada (BIC) et à d'autres parties intéressées à résoudre le problème des assurances pour les coopératives et les groupes à but non lucratif, les maisons de chambres, les immeubles condamnés et les immeubles dans des secteurs particuliers du Vieux Montréal." (96)

Il pourrait être utile d'examiner plus avant la question de déterminer si les plaintes faites dans le Vieux Montréal ont une contrepartie dans les anciens immeubles et districts de l'Ontario.

6.4.7 INTÉGRATION AVEC LES PROGRAMMES DE LOGEMENT DU GOUVERNEMENT

Le gouvernement provincial et les municipalités ont des programmes de logement. Il s'agit de l'une des interventions directes les plus importantes par l'un ou l'autre palier relativement aux immeubles. Les programmes de rénovation des logements en sont un exemple important.

Même si "l'aide du gouvernement en matière de rénovation ne touche que 5 pour cent des réparations effectuées", (97) le volume total des restaurations touchées n'en demeure pas moins énorme. Dans la seule Ville de Montréal, on prévoit que lorsque les programmes actuels auront atteint leur pleine capacité opérationnelle (au cours des prochains mois), 3500 unités d'habitation par an recevront des subventions à la rénovation (98).

La priorité d'un grand nombre de défenseurs du patrimoine au Canada a donc consisté à travailler en étroite collaboration avec les autorités responsables pour garantir que les programmes de restauration aient une influence sur le plus grand nombre d'edifices que possible,et que le travail ait des répercussions positives sur les immeubles touchés, non seulement en terme d'habitabilité mais aussi en terme d'esthétique. Comme exemple frappant, signalons le travail à St-Jean du "Newfoundland Historic Trust" (NHT) qui agit en collaboration avec la SCHL et l'Association des constructeurs d'habitations de Terre-Neuve et du Labrador. Ces trois organismes ont collaboré très étroitement. C'est pourquoi la SCHL sait que les sommes qu'elle a déboursées ont été bien utilisées et que (par exemple) la rénovation subventionnée des extérieurs ne sera pas critiquée comme "inappropriée" notamment parce que la NHT a consacré beaucoup d'efforts pour produire son propre design, qui serait plus concurrentiel quant au coût, tout en étant moins sensible aux différentes modes.

Les constructeurs locaux d'habitations à St-Jean ont été satisfaits parce la restauration subventionnée est devenue un modèle qui a poussé les voisins à faire de même, et c'est ainsi que les entrepreneurs ont été retenus pour faire d'autres travaux (non subventionnés). Le NHT a confié que son président (un agent immobilier et un ancien coordonnateur du programme d'amélioration des quartiers de la SCHL) a en dix ans assisté à la restauration de toutes les résidences "importantes" du centre-ville, et se prépare maintenant à passer à l'échelon suivant!

Ce succès soulève la question de la collaboration de tous les défenseurs de propriété du patrimoine avec tous les grands intervenants, pour redonner un nouvel aspect aux communautés canadiennes. Jusqu'à récemment, rares avaient été les initiatives directes de la part des responsables du patrimoine dirigées vers les associations professionnelles ou les autorités en matière de logement. Les associations professionnelles de l'Ontario comprennent l'Association des propriétaires et gérants d'immeubles, l'Institut canadien des compagnies immobilières publiques, l'Association canadienne des agents immobiliers, le Conseil canadien des rénovateurs de l'ACCH (et les conseils locaux des rénovateurs), l'Association canadienne des constructeurs d'habitations, l'Association ontarienne des constructeurs d'habitations, et l'Association ontarienne des agents immobiliers (ainsi que ses conseils locaux), et l'Institut d'urbanisme. La plupart de ces organismes ont leurs propres publications. En outre, ils font fréquemment connaître leur point de vue dans les revues comme **Building Renovation** ou **Aluminews.** La revue **Renew** comble également le fossé entre les intérêts des professionnels et ceux du patrimoine. Les autorités responsables du logement comprennent la SCHL, la Société de logement de l'Ontario et leurs contreparties municipales, et le ministère du Logement (unité de préservation des logements). Les responsables du secteur public sont habituellement représentés par l'Association canadienne de l'habitation et de la rénovation (et sa publication, **Habitation canadienne**) ainsi que par l'Institut canadien des urbanistes et l'Institut ontarien des urbanistes,

Il y a encore beaucoup de place pour l'élaboration de stratégies de coopération. Il se peut donc que l'approche intégrée à laquelle la ville de St-Jean a eu recours constitue l'une des meilleures méthodes pour créer un effet de propagation qui touchera l'ensemble de tous ceux qui ont à voir avec les anciens immeubles.

7 MESURES PRISES PAR LES MUNICIPALITÉS

7.1 MESURES FISCALES

Au chapitre 3 du présent rapport, on a décrit certaines priorités en matière d'impôt foncier.

7.1.1 FINANCEMENT DES HAUSSES D'IMPÔT

Uu autre mesure, relevant exclusivement du contrôle municipal, est le "financement des hausses d'impôt foncier". Cette mesure peut être envisagée pour les municipalités qui n'ont pas de moratoire sur les hausses d'impôt comme on l'a vu dans la section 3.2.1. Cette technique est simple : lorsque l'impôt foncier augmente en raison des améliorations apportées à la propriété, la municipalité réinvestit ces fonds supplémentaires dans des améliorations municipales dans cette même région.

Le financement des hausses d'impôt pourrait permettre d'apporter des améliorations publiques qui n'auraient pas lieu autrement.(99) Même si le propriétaire de l'immeuble rénové doit faire face à une importante hausse d'impôt foncier, les améliorations locales feront augmenter la valeur de sa propriété.

7.2 MESURES DE RÉGLEMENTATION

7.2.1 TRANSFERT DES DROITS DE DÉVELOPPEMENT (TDD)

Le système de transfert des droits de développement (TDD) est utilisé dans plusieurs villes nord-américaines pour protéger les immeubles qui seraient autrement démolis pour des raisons économiques. Dans plusieurs villes américaines, cette méthode a été systématisée. Dans des villes comme Toronto, on a tendance à l'utiliser dans des cas particuliers.

TDD repose sur un principe simple qui est déjà bien connu en Ontario. Supposons qu'un immeuble de deux étages, présentant un intérêt architectural, se trouve sur une parcelle d'un secteur où l'on construit des immeubles de six étages. Supposons également qu'il n'y a pas d'utilisation économique viable pour le bâtiment existant lorsqu'on la compare au redéveloppement. En vertu du TDD, le propriétaire peut protéger l'immeuble et gagner de l'argent en vendant les quatre étages d'espace restant (le "droit de développement") à un autre site, ce qui ajoute ces quatre étages à son zonage autorisé. Inutile de dire que cette méthode est toujours accompagnée d'une série de conditions préparées avec soin pour s'assurer que le projet du cessionnaire ne prend pas des proportions extravagantes, qu'il respecte les autres objectifs de planification.

Cette méthode a été systématisée par John Costonis dans son livre **Space Adrift,** il y a quelques décennies déjà, et qui était destiné à Chicago. L'inconvénient principal provient du fait que cette méthode présuppose un marché pour les droits de développement. Si un promoteur peut déjà construire tous les immeubles que le marché peut absorber, pourquoi devrait-il acheter des droits de développement appartenant au propriétaire d'un immeuble du patrimoine?

Autrement dit, un bon système de TDD présuppose qu'il y a un marché pour les droits de développement, qui présuppose à son tour des contrôles de zonage si restrictifs que le promoteur désire d'une façon pressante ajouter à ses droits de développement autorisé en achetant des droits ailleurs. Ce n'est pas ce qui se produit dans la plupart des municipalités ontariennes.(100)

Néanmoins, il arrive parfois que le TDD soit très utile. Il y aurait donc lieu d'avoir une approche plus systématique à ce propos. Toronto s'applique à travailler dans ce sens (pour des raisons évidentes). Cette méthode peut-elle être utilisée sur une base plus globale?

7.2.2 MESURES D'ENCOURAGEMENT EN MATIERE DE ZONAGE

De nombreuses municipalités ont adopté des règlements qui précisent dans quelle mesure les immeubles du patrimoine désignés peuvent s'écarter des pratiques normales.

Par exemple, le règlement peut expliquer en détail comment les immeubles du patrimoine désignés ne sont pas assujettis aux mêmes restrictions en matière de stationnement que les autres immeubles. Dans d'autres cas, le règlement peut permettre qu'on effectue des travaux sur un immeuble sans que ces travaux respectent les normes à la lettre. C'est ce qui se produit actuellement en vertu des règlements du patrimoine à Ottawa.

Cette question diffère du (TDD) décrit ci-dessus. Avec le TDD, on fait passer les droits de développement d'une parcelle à une autre. Dans le cas présent, on veut développer la parcelle existante, compte tenu des mesures de dissuasion contenues dans les règlements de zonage.

C'est un exemple particulièrement intéressant dans les municipalités où le règlement de zonage indique, par exemple, que dans certaines zones, il ne peut y avoir qu'un logement par parcelle. Si la parcelle est vaste et qu'on y a construit un immeuble de dimensions modestes, le propriétaire peut se demander s'il serait préférable de redévelopper son terrain ou de construire un bâtiment adjacent. Compte tenu des règlements de zonage (et peut-être en raison des problèmes qui risquent de surgir avec le "contrôle des subdivisions"), il pourrait être infiniment plus complexe de construire une propriété adjacente que de redévelopper. Quelques problèmes possibles pouvant se produire comprennent le stationnement, la marge de dégagement, l'entrée de garage, ou toute une série d'autres sujets pouvant faire l'objet d'un règlement de zonage donné. Ce n'est pas là une façon d'encourager la conservation et l'utilisation des immeubles existants.

Dans le cas présent, la solution consiste à abandonner certains règlements de zonage. Les modalités de cet abandon devraient être décrites autant que possible dans les plans officiels et dans des règlements génériques, afin d'éviter toute accusation ultérieure de "zonage ponctuel". Cette méthode doit être utilisée avec beaucoup de discernement (et lorsqu'on y a recours, elle ne doit pas être contraire aux principes de planification valables), mais elle demeure un outil commode mis à la disposition des municipalités. Elle doit être mise en oeuvre par l'intermédiaire d'un règlement dans la mesure où, chaque fois qu'on y a recours, on déroge au règlement de zonage existant.

Même si quelques ouvrages canadiens traitent du sujet (101), ce n'est pas toujours une question facile pour les autorités municipales. Par exemple, certaines municipalités craignent qu'en dérogeant aux règlements de zonage, elles s'exposent à des appels devant la Commission des affaires municipales de l'Ontario(CAMO). La possibilité d'apporter de nouvelles clarifications aux autorités urbaines devrait être examinée. Comme la CAMO tient compte des directives politiques du gouvernement de l'Ontario (et la Loi sur l'aménagement du territoire a prévu spécifiquement de telles dispositions), d'autres directives pourraient clarifier cette question et les questions connexes sur les relations entre le patrimoine et l'utilisation du territoire.

7.2.3 HEURES D'AFFAIRES PRÉFÉRENTIELLES

L'un des districts du patrimoine les mieux connus au Canada, le Gastown de Vancouver, a été établi parce que les gouvernements provincial et municipal désiraient offrir une mesure d'encouragement aux propriétaires et aux administrateurs locaux. Sa désignation était liée au fait qu'on pourrait y faire des affaires le dimanche (102).

Le contrôle des heures d'affaires ne s'exerce pas par l'intermédiaire du zonage, mais par l'intermédiaire de la Loi provinciale sur les jours fériés dans le commerce de détail. Les modifications apportées à cette loi sont entrées en vigueur au printemps 1989 après le débat sur les "achats du dimanche". Les implications pour les propriétés et les districts du patrimoine peuvent être décrites comme suit:

Dans la pratique, plusieurs régions du patrimoine du Canada ont reçu une mesure d'encouragement commercial importante lorsqu'on a permis à leurs commerces d'ouvrir leurs portes alors qu'ailleurs, les commerces étaient fermées. En vertu de l'ancienne loi ontarienne, par exemple, les "zones touristiques" pouvaient faire des affaires à des moments inhabituels (le dimanche). Les districts historiques, comme le Marché Byward d'Ottawa, avaient été reconnus comme "zones touristiques" et pouvaient dès lors profiter de ces heures d'affaires préférentielles.(103) Une grande partie de l'économie du centre-ville de Hull, au Québec, repose sur l'hypothèse que les bars puissent rester ouverts deux heures de plus qu'à Ottawa. Bref, la question implique des millions de dollars potentiels, et elle touche la position occupée par plusieurs entreprises sur le marché, sans aucun investissement direct de la part du gouvernement.

Mais l'Ontario a pris une direction totalement opposée. En vertu d'une nouvelle loi, il semble peu probable que l'on aura recours aux heures d'affaires préférentielles, à moins que d'autres échelons de gouvernement décident de le faire : le contrôle des heures d'affaires du dimanche a été confiée aux gouvernements régionaux et aux municipalités.

En Ontario, la plupart des zones urbaines ne connaissent pas encore toutes les conséquences que pourrait avoir l'utilisation tactique des heures d'affaires préférentielles pour favoriser la planification urbaine, en général, ou les affaires du patrimoine, en particulier. Cet oubli pourrait être abordé par l'intermédiaire de documents explicatifs ou autrement.

7.2.4 AUTORISATIONS PRÉFÉRENTIELLES

Les propriétaires d'immeubles du patrimoine craignent de voir se multiplier les tracasseries administratives lorsqu'ils présentent un projet de rénovation. Lorsqu'il s'agit d'un projet important, l'obtention des approbations peut nécessiter des mois; des délais de 18 mois pour finaliser toutes les modalités de la rénovation subventionnée d'un immeuble du patrimoine ne sont pas impossibles.

Pour corriger cette situation, quelques municipalités américaines ont adopté la "politique de la porte verte" (104). Un autocollant "urgent" est accolée sur chaque demande de rénovation d'une propriété du patrimoine désignée. Au Canada, Vancouver agit de même. À Yellowknife, la municipalité est allé plus loin, s'engageant à traiter toutes les questions techniques de projets de rénovation d'immeubles du patrimoine à l'intérieur de 10 jours. Autrement dit, cette politique contourne le principe du premier arrivé-premier servi qui s'applique habituellement au traitement des demandes de permis. Les répercussions habituelles d'une telle mesure sont fonction de la taille de la communauté et du nombre de ses employés. Dans les petites villes et les villages, cette politique d'approbation préférentielle n'aura pas de véritables répercussions. Lorsqu'il suffit de quelques jours pour étudier des plans, le traitement préférentiel n'a que peu d'effets réels sur les coûts d'attente du projet, mais l'impact psychologique peut être important. Paradoxalement, c'est souvent dans les petites municipalités (où les tracasseries administratives sont réduites au minimum) que les résidents sont les plus sensibles à ces tracasseries administratives et aux plus minimes retards dans le traitement des demandes de permis. Par conséquent, de telles municipalités s'inquiètent souvent beaucoup des "tracasseries administratives" associées aux approbations relatives au patrimoine. Un système d'approbations préférentielles pourrait présenter des avantages politiques importants à ces endroits.

Dans les villes plus importantes, il faut parfois attendre des semaines et des mois avant d'obtenir les approbations. Les coûts d'attente peuvent alors augmenter en conséquence. Dans ces cas, un système d'approbations préférentielles (qui peut réduire de plusieurs semaines le temps de préparation) peut signifier d'importantes économies financières.

7.2.5 MÉTHODES RELATIVES AUX IMMEUBLES CONDAMNÉS

Dans certaines villes, on réécrit systématiquement les règlements pour transférer les immeubles "condamnés" (en vertu des codes du bâtiment ou de la prévention des incendies) du répertoire des immeubles à démolir au répertoire des immeubles à rénover. Par exemple, à Montréal, on s'attend à ce que cette réanalyse entraîne des modifications à la loi habilitante de la ville. Entre autres choses, le but est de donner plus de moyens à la ville pour obliger les propriétaires à entreprendre des rénovations.(105)

Cependant, le sujet n'a pas encore été très approfondi. Les immeubles condamnés en vertu des divers codes en Ontario ont fréquemment été considérés comme des pertes, et les propriétaires et les politiciens ont fréquemment considéré une telle condamnation comme une invitation à démolir ces immeubles. Cependant, on note un nombre incalculable de cas où des infractions mineures ont été de façon peu convaincante à l'encontre des immeubles existants. À Ottawa, par exemple, l'Hôtel de Ville lui-même contient un escalier de cérémonie qui n'est pas conforme aux codes et qui, techniquement parlant, pourrait mener à des accusations de la part des inspecteurs des bâtiments et du commissaire aux incendies. De même, on constate de nombreux cas d'immeubles condamnés qui ont été restaurés avec succès et qui ont été remis en service. Il pourrait être recommandé de passer en revue la documentation que Montréal a préparée sur le sujet pour examiner (au besoin) la possibilité d'entreprendre des initiatives comparables en Ontario.

7.3 MESURES DE SOUTIEN

7.3.1 POLITIQUES TOUCHANT LES MESURES CONJOINTES PRISES PAR LES PROPRIÉTAIRES

La stratégie du patrimoine doit inclure une politique qui encouragerait la restauration des immeubles de tout un pâté de maisons à la fois. Bien entendu, cela fait partie de la raison d'être du programme des rues principales. Mais le principe s'applique tout autant à la restauration résidentielle qu'à la restauration commerciale. C'est une question de réalité immobilière.

On dit que les trois lois de l'évaluation sont l'emplacement, l'emplacement et l'emplacement. Prenons le cas d'un entrepreneur qui désire restaurer un immeuble faisant partie d'un pâté de maisons délabrées; le résultat peut être d'une très belle apparence mais son emplacement peut représenter un handicap important. L'entrepreneur peut mettre la propriété sur le marché (en espérant que d'autres suivront son exemple et que le marché aura confiance dans l'emplacement), mais la tâche est difficile. Bien des entrepreneurs préfèrent être le deuxième ou le troisième rénovateur, mais jamais le premier.

Comment peut-on encourager les promoteurs à prendre des mesures conjointes? Si un promoteur peut prévoir ce que fera le voisin, il se peut que le risque soit réduit de façon considérable. Par ailleurs, la qualité marchande de chaque immeuble est plus élevée lorsque ces immeubles se trouvent dans un groupe de bâtiments rénovés.

En Ontario, le programme des rues principales et des S.A.A. a constitué un pas dans la bonne direction. En France, on est allé beaucoup plus loin. La France a adopté des stimulants fiscaux conçus spécifiquement pour les projets de rénovation qui s'appliquent à une partie importante d'un pâté de maisons à la fois. Cette mesure encourage les entrepreneurs à se regrouper et à prendre des mesures conjointes.

Comme mesure encore plus radicale, la France a adopté une autre solution qui s'applique sur une très vaste échelle aux constructions neuves. Le meilleur exemple est celui du quartier de La Défense, près de Paris. Il s'agissait d'un immense terrain sur lequel s'était trouvés une gare de triage et un parc à matériaux. Après avoir consulté les collectivités locales et les associations immobilières, les urbanistes du gouvernement ont conçu toute une nouvelle ville qui devait être construite à cet endroit et l'enveloppe de chaque bâtiment a été décrite en détail. Le projet a été par la suite entièrement remis entre les mains d'intérêts privés et la construction de chaque immeuble confiée au soumissionnaire le mieux disant. Par conséquent, les urbanistes savaient exactement quelle serait la densité éventuelle de la population et pouvaient donc planifier les infrastructures avec précision en connaissant parfaitement toutes les données du problème. (Dans les villes nord-américaines, les changements de densité font qu'il faut périodiquement reconcevoir les infrastructures). Pour les promoteurs de La Défense, le risque était réduit puisqu'il était possible d'avoir une idée très claire de l'aspect final de leur voisinage, les frais de retard et d'attente étaient réduits, puisqu'on connaissait exactement le type de bâtiment qu'il était permis de construire, et on pouvait prévoir des profits substantiels sur la vente des terrains. Même si les promoteurs achetaient un terrain autrefois utilisé comme parc de matériaux, ils savaient qu'au moment où leur édifice serait terminé, ce quartier serait le plus recherché de Paris.

Ce projet n'aurait pu se produire si les promoteurs avaient agi indépendamment les uns des autres.

Si cette méthode était transplantée dans un district historique en Ontario, la première étape porterait sur le terrain, et cela pourrait se faire de trois façons : la première méthode consisterait à acheter et exproprier le terrain (une méthode controversée). La deuxième méthode consisterait à créer une société de développement dont les propriétaires deviendraient copropriétaires; en retour, ils céderaient leur terrain dans une sorte d'arrangement volontaire en copropriété ou d'entreprise en participation. (L'entente pourrait prévoir le fractionnement de la propriété une fois le projet terminé, si les participants désiraient qu'il en soit ainsi). Dans la troisième méthode, les propriétés demeureraient entre les mains de leur propriétaire original, mais tous devraient signer un contrat en vertu duquel chaque propriétaire s'engage à faire exécuter des travaux sur son immeuble. La formule finale serait fonction des circonstances et de la personnalité des participants.

L'étape suivante consisterait de la restauration elle-même. Au stade de la planification, la participation du gouvernement serait importante, étant, dans tous les cas, essentielle pour motiver les propriétaires à s'impliquer en premier lieu. L'objectif-clé est de développer des plans globaux pour la restauration de tout un quartier, alors que les immeubles terminés sont offerts sur le marché dans un laps de temps raisonnable.

À première vue, les méthodes semblent radicalement interventionnistes s'il faut en croire les normes ontariennes. Mais c'est là une conception erronée. Le but final est pour le gouvernement de créer le climat voulu pour l'industrie immobilière afin de réduire les risques pris par les entreprises alors que l'objectif final est une entreprise entièrement privée. Si elle est considérée comme interventionniste, elle l'est en ce sens qu'il s'agirait d'une association entre les secteurs public et privé et rien d'autre.

8. CONCLUSION

Les objectifs énoncés dans la révision de la politique du patrimoine ontarien étaient "de s'assurer que les conditions, les mécanismes et le soutien voulus existent pour rendre le développement (du patrimoine) possible, pour permettre aux individus et aux institutions de trouver les ressources humaines, financières et autres nécessaires pour réaliser leurs objectifs." (106)

La présente étude a présenté des développements récents et possibles permettant de réaliser ce mandat.

Certaines de ces mesures d'encouragement ne demandent que très peu de nouvelles interventions; par exemple, de telles mesures d'encouragement en matière de zonage et de souplesse au niveau des codes sont déjà bien lancées en Ontario. La tâche principale à ce stade est de continuer sur cette lancée.

D'autres mesures sont intellectuellement claires, mais elles nécessitent une intervention politique afin de pouvoir être mises en application. C'est le cas, par exemple, de l'engagement du gouvernement à s'établir dans des propriétés du patrimoine. Le ministère de la Culture et des Communications a déjà établi beaucoup d'ententes non officielles avec d'autres ministères. Mais il y a encore beaucoup à faire avant d'obtenir des résultats tangibles sur une grande échelle.

D'autres mesures devront être approfondies. Par exemple, une société de développement provincial qui ferait appel à des actions privées est une question complexe. Néanmoins, les conséquences économiques semblent justifier les efforts dans ce domaine.

Ces développements surgissent avec, comme toile de fond, trois catégories de mesures fiscales : l'impôt sur le revenu, la taxe de vente et l'impôt foncier. Tous les débats avec les principaux porte-paroles du secteur privé devront tenir compte de ce contexte. De plus, le processus d'évolution fiscale est un phénomène dynamique. Non seulement prévoit-on de nouveaux raffinements, mais ces derniers sont une condition **indispensable** pour maintenir la bonne santé économique des efforts faits en matière de patrimoine. En fait, certaines mesures préemptoires devront être prises, autrement dit, il faudra prendre des mesures directes dans certains domaines pour éviter que la situation ne se détériore encore davantage avant de s'améliorer.

Grâce à une planification appropriée, l'Ontario peut atteindre la plupart des objectifs énoncés par la Révision de la politique du patrimoine de l'Ontario. Si on établit un bon climat économique en utilisant bien les mesures d'encouragement applicables et appropriées et si on réduit les obstacles financiers et réglementaires, alors les perspectives pour la conservation et la restauration du patrimoine ontarien s'amélioreront substantiellement.

Annexe A

ANNEXE A
LES AFFAIRES GOYER & GOLD BAR

A1. INTRODUCTION

Au chapitre 2, cette étude décrit certains développements fiscaux récents en matière de rénovation des immeubles. Au cours des deux dernières années, on a assisté à des changements importants dans la façon d'envisager le cadre fiscal. Cette annexe donne un aperçu des événements qui ont suscité ces changements.

A2. SAGESSE MILLÉNAIRE

Les mots "rénovation" et "réparation" sont définis dans la Loi **canadienne de l'impôt sur le revenu.** Cependant, la distinction entre les deux est absolument essentielle. On associe la "rénovation" à la construction neuve. Cela signifie que pour les biens de placement, les dépenses sont des "immobilisations" et qu'à ce titre, elles ne sont pas être déductibles, mais seulement amorties. Les "réparations" sont habituellement considérées comme des dépenses courantes, et dès lors elles ne peuvent pas être entièrement déductibles de l'impôt au cours de l'année où elles sont engagées. Cette distinction signifie donc qu'il y a une différence très importante entre le coût net immédiat et les mouvements de trésorerie d'un projet réalisé sur un immeuble.

Compte tenu de l'absence de définitions dans les règlements, les tribunaux ont établi des critères qui permettent de distinguer entre les dépenses en immobilisations et les dépenses d'exploitation d'un immeuble. Cette "sagesse millénaire" était appelée le "test définitif" et ce principe remontait à une décision rendue en 1926 par la Chambre des Lords britannique (107). Si le remplacement d'une partie d'un immeuble était fait "une fois pour toute", (balcons, plomberie, portes, fenêtres,et le reste), la dépense était alors considérée comme une immobilisation non déductible de l'impôt. Si le remplacement n'était pas fait "une fois pour toute" mais pour une durée relativement modeste (peinture, ampoules électriques, et le reste), la dépense était alors considérée comme une dépense d'exploitation et elle était déductible de l'impôt. Lorsqu'un projet important était entrepris sur un vieil immeuble, les observateurs supposaient habituellement que, puisque la plupart des travaux seraient considérés comme "définitifs", la plupart des coûts ne seraient pas déductibles de l'impôt et il faudrait les amortir. Pour utiliser le jargon du métier, il faudrait que le coût soit "immobilisé" plutôt que considéré comme une dépense. L'accent sur "l'avantage permanent" du travail a été décrit (avec toute une série d'autres tests) dans le bulletin d'interprétation de Revenu Canada IT-128R sur lequel nous reviendrons plus bas, dans la section A7.

Revenu Canada a poussé cette hypothèse plus loin au cours des années 1970. Le ministère annonça alors que pendant une rénovation importante d'un immeuble "usagé", il considérerait comme immobilisations toutes les dépenses, même celles qui auraient normalement été considérées comme des dépenses courantes... jusqu'aux ampoules électriques. Le 11 novembre 1981, le budget fédéral d'Allan MacEachen introduisait une nouvelle difficulté : en vertu du nouvel article 18(3.1), même les coûts accessoires seraient considérés comme des dépenses en immobilisations.

Pendant ce temps, la Loi de l'impôt sur le revenu du Québec adoptait approximativement la même politique que le fédéral. Elle avait sa propre version de l'article 18(3.1), c'est-à-dire l'article 135.4.

A3. L'AFFAIRE GOYER

La sagesse millénaire fut contestée de façon inattendue par M^me^ Denise Goyer de Montréal. Son modeste immeuble avait grandement besoin de réparations. Les balcons, la plomberie, les fenêtres, les portes se détérioraient et il fallait les remplacer.

Les négociations quant à la façon de traiter ces dépenses au niveau de l'impôt et des autres dépenses n'ont pas abouti et la question s'est retrouvée devant la Cour provinciale du Québec. L'honorable juge Rodolphe Bilodeau rendit un verdict favorable au contribuable et Revenu Québec interjeta rapidement appel auprès de la Cour d'appel du Québec. La décision unanime de cette Cour a été rendue en 1987 par le juge Vallerand (avec l'assentiment des juges Nichols et Le Bel). Le 21 octobre 1987, la Cour suprême du Canada refusait d'entendre cette cause en appel, et elle se trouve donc de ce fait le centre d'attention.

La Cour d'Appel du Québec a commencé par mentionner l'absence de directives statutaires quant aux critères permettant de distinguer entre des dépenses en immobilisations et des dépenses courantes :

> L'appelant nous rappelle d'abord la proposition suivante faite par la Cour suprême du Canada : "Le parlement n'a pas défini l'expression "déboursé ... de capitaux". Comme il n'y a pas de critères statutaires, l'application ou la non-application de ces expressions à toute dépense particulière dépend des faits de chaque cas particulier." L'assemblée nationale n'a pas fait mieux.

Elle passa ensuite en revue la jurisprudence, en remontant jusqu'en 1926 et à la Chambre des Lords. En ce faisant, on ne rencontre pas moins de deux décisions rendues par la Cour suprême et toute une série de jugements rendus par d'autres tribunaux. Cependant, deux affaires ont été considérées comme plus lourdes de conséquences que les autres : la décision rendue par la Cour de l'Échiquier dans l'affaire **Canada Steamship Lines v. M.N.R.** (108) sur la réparation navale et le jugement de la Cour fédérale d'appel dans l'affaire **Shabro Investments v. R.** (109). Comme introduction à son propre raisonnement, la Cour a cité en l'approuvant ce qui suit, qui est extrait de cette dernière décision :

> Le véritable problème ... est de savoir si le remplacement du plancher découlait uniquement de la correction des dommages aux matériaux de l'immeuble tels qu'ils existaient auparavant ou s'il s'agissait d'une composante intégrante de travaux conçus pour améliorer l'édifice en remplaçant une partie substantielle de celui-ci par autre chose d'essentiellement différent.

Sur la foi de ces renseignements, le juge Vallerand s'est alors demandé si les critères concluants étaient le "test définitif", ou s'il s'agissait d'une autre chose complètement différente :

> L'étendue des réparations et les dépenses qui en découlent sont peut-être, dans certains cas, un élément de solution. Il en est de même de la longévité des travaux. Mais la question essentielle est de savoir si les dépenses envisagées comme déductions créeront une immobilisation ou si elles remplacent un élément disparu par un autre, d'un côté; ou si l'on ne fait que réparer les immobilisations existantes, d'un autre côté (souligné dans l'original)

La Cour déclara ensuite qu'il s'agissait là de la véritable intention de la jurisprudence antérieure présentée à la Chambre des Lords et à la Cour suprême. La conclusion était la suivante :

> L'entretien et la réparation sont les tâches qui sont accomplies pour **conserver** le bien en immobilisations. En principe, il importe peu de savoir si on remplace chaque année quelques planches d'une galerie, quelques sections de canalisations, ce qui serait indéniablement considéré comme des dépenses d'exploitation, où si, après avoir laissé la propriété se détériorer, il faut entreprendre des réparations importantes et durables. Aussi longtemps qu'on ne **crée** pas un nouveau bien en immobilisations, que l'on n'**augmente** pas la **valeur** en immobilisations normale du bien, et qu'on ne **remplace** pas un article disparu par un autre, il s'agit de travaux d'entretien et de réparations qui **redonnent** sa valeur normale au bien en immobilisations.

Dans ce cas, les balcons, la plomberie, les fenêtres et les portes, aussi décrépits qu'ils fussent lorsqu'il a fallu les remplacer, ne constituent pas ... **le bien en immobilisations,** mais seulement des composantes intégrantes dont le remplacement n'est pas un remplacement du bien en immobilisations lui-même, mais seulement une réparation (souligné dans l'original).

A4. QUESTION CONNEXE : IMPLICATION DE L'AFFAIRE GOYER SUR L'IMPÔT FONCIER

Deux questions ont été soulevées quant aux répercussions que pourrait avoir l'affaire Goyer sur l'impôt foncier :

1. Si l'affaire Goyer améliore les perspectives de restauration, est-ce que cela n'améliore pas ainsi les perspectives économiques de bien des immeubles anciens et, dès lors, élève le seuil où les immeubles peuvent être déclarés fonctionnellement désuets aux fins d'impôt foncier?

2. Si les travaux faits sur un chantier ne sont pas des dépenses "en immobilisations" aux fins de l'impôt sur le revenu, est-ce que les responsables de l'impôt foncier ont le droit de refaire l'évaluation?

Le ministère du Revenu de l'Ontario hésite beaucoup à appliquer les notions d'impôt sur le revenu à l'impôt foncier (110) parce qu'il croit que la philosophie des deux systèmes est tellement différente qu'il serait dangereux d'appliquer les mécanismes de l'un à l'autre.

La question 1 porte sur la "désuétude fonctionnelle". Il a été soutenu ailleurs que toute amélioration du traitement de l'impôt sur le revenu en matière de restauration devrait automatiquement faire augmenter le seuil auquel certains immeubles peuvent être déclarés fonctionnellement désuets.(111)

Cette amélioration du traitement fiscal a des répercussions sur la rentabilité globale. Mais ce faisant, on abaisse le seuil où l'on se demande s'il est préférable de restaurer l'immeuble, de le démolir ou de le mettre au rancart. Inversement, cela élève le seuil auquel la mise au rancart et la démolition sont considérées comme les seules solutions économiques pour une propriété. Et cela élève ainsi le niveau où l'immeuble peut être déclaré fonctionnellement désuet. Comme le vieillissement fonctionnel peut être considéré comme un motif permettant de réclamer des réductions importantes de l'évaluation d'un immeuble aux fins de l'impôt foncier, les conséquences d'un tel raisonnement sont simples : pour améliorer les caractéristiques économiques d'une restauration, il suffit de réduire le nombre d'immeubles qui sont radiés de l'évaluation maintenant ... sans même restauration. Autrement dit, l'évaluation foncière municipale peut augmenter immédiatement sans attendre que de l'argent ait été investi dans la restauration.

Un porte-parole du ministère du Revenu a exprimé des doutes lorsqu'on lui a demandé si cet argument était susceptible d'entraîner des résultats aussi apectaculaires qu'on pourrait le penser. En fait, on semblait considérer qu'il pourrait être difficile de percevoir des résultats directs ou à court terme quelconque.

En dépit de ce scepticisme, il se pourrait bien que ce ne soit pas là le mot de la fin. La question ultime demeure la même : comment l'immeuble peut-il conserver sa capacité de produire un revenu sur le marché? L'immeuble peut-il facilement (et économiquement) être changé afin d'améliorer cette capacité? La capacité d'effectuer ce changement aura nécessairement des répercussions sur la capacité continue de l'édifice à produire un revenu.

La conclusion préliminaire est donc la suivante. Même si ce serait commettre une erreur tactique que d'essayer d'exagérer les répercussions de l'affaire Goyer et de soutenir qu'elle a des effets directs sur l'évaluation, il y a au moins des répercussions indirectes à prévoir. Même si ce dernier effet n'était pas l'élément le plus important lorsque l'évaluateur examine un immeuble donné, la question n'en demeure pas moins au second plan.

La question 2 porte sur la réévaluation de la propriété. Si une dépense donnée est traitée par les tribunaux comme une dépense d'exploitation plutôt qu'une dépense en immobilisations, est-il convenable (ou légal) pour les évaluateurs de réévaluer la propriété aux fins de l'impôt foncier?

La réponse du porte-parole du ministère du Revenu fut sans équivoque : oui. Les systèmes d'impôt foncier sont basés sur la juste valeur marchande. Les détails du système d'impôt sur le revenu n'ont aucune répercussion directe sur la méthode suivie par les évaluateurs lorsqu'ils s'acquittent de leur propre mandat indépendant.

Par exemple, de savoir si les travaux sont des dépenses "en immobilisations" ou non n'entre même pas dans l'équation. Prenons l'immeuble de Mme Goyer comme exemple. Il n'est pas important de savoir si les travaux sur ses portes et ses balcons étaient des dépenses en immobilisations ou non. L'évaluateur ne fait que relever la présence de problèmes esthétiques et/ou structuraux qui peuvent influer sur la valeur de revente et/ou sur la capacité de l'immeuble de produire un revenu. Si tel est le cas, il ou elle peut réduire son évaluation en conséquence. Si le problème est corrigé et que cela

améliore soit la valeur de revente de l'immeuble, soit son aptitude à produire un revenu, alors il augmente l'évaluation. Autrement dit, les systèmes d'impôt sur le revenu et d'impôt foncier fonctionnent indépendamment l'un de l'autre.

A5. L'AFFAIRE GOLD BAR

Entre la date du verdict de la Cour d'appel du Québec dans l'affaire Goyer et celle de la décision finale rendue par la Cour suprême, toutes deux en 1987, une autre affaire présentant certaines similitudes avec l'affaire Goyer fut jugée en Alberta. L'arrêt fut rendu par la Cour fédérale du Canada. La Cour en est arrivée à des conclusions semblables à celles de l'affaire Goyer. Selon toutes les apparences, la Cour en est arrivée à ses conclusions sans consulter qui que ce soit.

Cette affaire était **Gold Bar Developments Ltd. v. R.** (112). L'immeuble d'appartements construit en 1966 à Edmonton avait des problèmes de briquetage reconnus officiellement depuis 1979. Cette année-là, les briques ont été remplacées par un parement métallique.

Le contribuable déduisit les travaux de son impôt comme dépenses d'exploitation. Le ministère réévalua cette dépense pour la considérer comme une dépense en immobilisations. Le contribuable présenta un avis d'objection, mais le ministère confirma sa réévaluation. La position du ministère fut maintenue en 1985 par la Cour des Impôts du Canada (113). Le contribuable interjeta appel auprès de la Cour fédérale, division des procès.

Le juge Jérome de la Cour d'appel rendit la décision de la Cour fédérale, et déclara l'appel recevable. Dans sa décision, le juge cita d'abord le long passage suivant, tiré du jugement de la Cour des impôts du Canada et qui explique le raisonnement qu'il allait finalement rejeter :

> Il faut se demander "est-ce que l'immeuble aurait eu la même valeur sur le marché au moment où les briques se détachaient du mur qu'une fois les correctifs apportés?" Je ne crois pas. Il fallait apporter un correctif aux biens immobilisés. Il ne s'agissait pas d'une dépense répétitive mais la dépense a été faite pour apporter un avantage permanent au bien immobilisé. Il ne s'agissait pas d'une dépense courante faite dans le cours normal des activités commerciales de l'entreprise dans le but d'en tirer un revenu. Pour revenir à l'affaire **Haddon Hall,** le juge Abbott indique à la page 1002 que "les dépenses faites pour remplacer des biens immobilisés qui se sont usés ou qui sont tombés en désuétude sont très différentes des dépenses annuelles ordinaires en réparations qui sont tout naturellement considérées comme des déboursés de revenu." Même si, dans le cas qui nous occupe, il n'y a pas de remplacement de biens immobilisés usés ou désuets, une dépense importante a été faite pour remettre un bien immobilisé en bon état et il ne s'agit certainement pas d'une dépense annuelle ordinaire. En faisant preuve de bon sens pour classer les dépenses et compte tenu de l'affaire **Haddon Hall,** je considère qu'il s'agit ici d'une dépense en immobilisations et, par conséquent, je rejette cet appel (114).

Mais le juge Jérome n'est pas seulement en désaccord; il considère le "test définitif" comme non concluant :

> Avec respect, j'adopte une vue différente. Je ne crois pas que la solution à ce problème puisse se trouver dans le résultat de la dépense. Il faut s'attendre à ce que les réparations faites à un bien immobilisé améliorent ce dernier. Lorsque la source de revenu est un immeuble de logements résidentiels, c'est toujours le cas, spécialement lorsque les réparations sont substantielles. Je ne trouve pas non plus que la méthode "une-fois-dans-sa-vie" aide beaucoup. Plus une réparation est substantielle, moins elle risque d'être répétitive (et c'est certainement le voeu le plus cher du propriétaire de l'immeuble). Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une dépense affectée à une réparation.(115)

Le tribunal adopta au contraire la méthode du "test subjectif" :

> Je crois qu'il est plus utile d'insister sur le but du déboursé fait par le contribuable. À quoi songeait le contribuable lorsqu'il a décidé de dépenser son argent? S'agissait-il d'améliorer un bien immobilisé, de le rendre différent, meilleur? Ce genre de décision entraîne une composante élective très importante, un choix ou une option dont est dépourvue une véritable réparation au moment d'une crise... La décision de dépenser de l'argent pour faire les réparations répondait à un état de crise et elle a été prise en dépit du fait que, j'en suis persuadé, la partie demanderesse s'attendait, et s'attend toujours, à ce que cette dépense ne se reproduise pas pendant toute la vie de l'immeuble et qu'en conséquence, il s'agit fondamentalement d'une réparation.(116)

Pour terminer, la Cour s'est penchée sur la question de la substitution des matériaux :

> Je ne peux pas accepter la suggestion qu'une fois que la décision de réparer est imposée au contribuable, elle ne doit pas tenir compte des développements survenus dans les techniques et la technologie de construction au moment où il fait exécuter les travaux ... Dans ce projet de réparations, rien n'a été fait pour changer la structure de l'immeuble. Ce qui a été fait n'est rien d'autre que ce qu'il fallait faire pour corriger une situation dangereuse et qui se détériorait.(117)

A6. SUIVI PAR REVENU QUÉBEC

L'affaire **Gold Bar** a été jugée sans aucune référence à l'affaire **Goyer** et vice versa. Lorsque la Cour suprême du Canada rejeta la demande d'appel dans l'affaire **Goyer** en octobre 1987 (6 mois après l'arrêt **Gold Bar**), aucune référence n'a été faite à cette affaire.

Deux mois après la décision de la Cour suprême, Revenu Québec émettait son propre bulletin d'interprétation IMP 128-4 (118). Ce bulletin se référait nommément à l'affaire **Goyer** par son nom et concluait qu'une dépense engagée dans le but d'acquérir une propriété, d'y ajouter ou de l'améliorer est considérée inadmissible dans le calcul du revenu découlant de la location de la propriété et elle est immobilisée; (119)

Pour établir la nature d'une dépense, il n'importe plus de savoir si la dépense :

- est faite à court ou à long terme;
- est susceptible de se reproduire ou non pendant la durée de vie utile de la propriété;
- est faite une fois pour toutes ou non;
- empêche ou non la détérioration de la propriété;
- apporte ou non un avantage permanent à la propriété;
- représente ou non un déboursé important par rapport à la valeur de la propriété (120)

Il est essentiel de savoir si la dépense découle :

- d'une augmentation de la valeur de l'élément d'actif;
- du remplacement d'un élément d'actif qui avait cessé d'exister;
- de la création d'un nouvel élément d'actif; ou
- du rétablissement de la valeur normale de l'élément d'actif, c'est-à-dire la valeur qu'il aurait s'il était en bon état.

Par exemple, une dépense engagée pour remplacer toutes les fenêtres d'un immeuble ou pour réparer toute une toiture ou toute la plomberie est considérée comme une dépense admissible déductible si elle découle uniquement du désir de redonner la valeur normale à l'immeuble. (121)

A7. RÉPERCUSSIONS DES AFFAIRES GOYER ET GOLD BAR SUR LA POSITION ANTÉRIEURE DE REVENU CANADA

Compte tenu de la distinction entre une dépense "immobilisée" et une "réparation', la position de Revenu Canada a été exprimée dans le **Bulletin d'interprétation IT-128R.** (Voir l'annexe B). Ce bulletin fut présenté en mai 1985 et il ajoute aux positions prises par le ministère depuis 1973. Il est antérieur aux affaires **Goyer** et **Gold Bar**. Comme c'est le cas avec les autres bulletins d'interprétation, il ne s'agit pas d'une "loi". Il s'agit de l'interprétation faite de la loi par le ministère.

Le bulletin **IT-128R** porte sur plusieurs sujets :

- les types de propriétés ouvrant droit à un amortissement fiscal;
- l'amortissement fiscal sur les éléments d'actif appartenant à une société de personnes;
- les travaux réalisés sur une propriété qui n'appartient pas ou n'est pas louée par le contribuable;
- les dépenses en immobilisations par rapport aux dépenses en réparation.

C'est ce dernier article sur lequel porte la situation **Goyer**. On se rappellera que dans le cas **Goyer**, les tribunaux ont souligné un triple test pour décider de la déductibilité des travaux de rénovation : le projet ne peut pas

- être un ajout à l'édifice,
- remplacer des articles qui auraient disparu au fil des ans, et
- s'écarter de la "valeur immobilisée normale" de l'immeuble.

Si le projet respecte ces trois conditions, les tribunaux soutenaient que les dépenses étaient déductibles; mais ils n'ajoutaient aucune autre réserve.

À l'inverse, le bulletin **IT-128R** (voir le texte complet en annexe B) proposait un test en six points pour distinguer entre des dépenses en immobilisations non déductibles et les réparations déductibles. Les travaux qui ne répondent pas à tous les critères ne sont pas déductibles. Ces six critères peuvent être résumés comme suit :

par.4(a) "Avantage permanent". Cette notion est voisine du test "une-fois-pour-toutes" utilisé antérieurement. Les travaux qui accordent un "avantage permanent" (par rapport aux travaux à court terme) sont considérés comme des immobilisations. Tout ce paragraphe devrait être réétudié par le ministère dans la mesure où les arrêts **Goyer** et **Gold Bar** ont considéré ce test comme non concluant.

par.4(b) "Amélioration". Les travaux qui améliorent la propriété et amènent l'immeuble à un état qui dépasse celui qu'il avait antérieurement sont considérés comme des dépenses en immobilisations. Cette notion respecte les arrêts **Goyer** et **Gold Bar**... mais ce dernier semble introduire plus de souplesse quant aux types d''améliorations techniques" qui peuvent être apportées tout en satisfaisant à ce test.

par.4(c) "Partie intégrante ou éléments d'actif distincts". L'acquisition de parties qui ne font pas partie intégrante de la structure est considérée comme dépenses en immobilisations.

par.4(d)"Valeur relative". Si la "réparation" a une valeur élevée par rapport aux réparations antérieures et/ou le reste du bâtiment, le ministère considère cette réparation comme une dépense en immobilisations. Ce test a été attaqué implicitement dans l'arrêt **Goyer** et explicitement dans l'arrêt **Gold Bar**. Dans son bulletin **IT-128R**, le ministère a veillé à ne pas surestimer le caractère décisif de ce test. Cependant, le moment serait venu de réétudier ce paragraphe à la lumière de la jurisprudence récente.

par.4(e)"Acquisition d'une propriété usagée". Le ministère considère les réparations faites sur une propriété nouvellement acquise comme des dépenses en immobilisations, même si dans les autres cas il considérerait qu'il s'agit de réparations déductibles d'impôt. Cependant, le libellé du paragraphe 4(e) est encore difficile à concilier avec le libellé de l'arrêt **Goyer** et il devrait être reformulé avec plus de soins.

par.4(f)"Prévision de vente". Le ministère considère les réparations faites à un immeuble en prévision d'une vente comme des dépenses en immobilisations. Comme dans le cas du paragraphe 4(e), il est difficile de voir comment le ministère peut concilier ce libellé avec le libellé sans équivoque de l'arrêt **Goyer** qui ne contient ni de "si", ni de "et", ni de "mais".

Comment peut-on concilier les critères ci-dessus avec le langage tenu par les tribunaux? Dans le cas des paragraphes 4(a) et 4(d), il n'y a aucune conciliation possible et il semble que le bulletin d'interprétation devra être refait. Les paragraphes 4(b) et 4(c) ne sont pas en cause pour le moment. En ce qui concerne les paragraphes 4(e) et 4(f), la situation est plus délicate.

À première vue, le langage utilisé par les tribunaux est sans équivoque. Dans l'affaire **Goyer**, par exemple, les tribunaux décrivent un test en trois points ... et rien d'autre. Si les travaux respectent ce test, ils sont déductibles de l'impôt. Les tribunaux n'ont fait aucune allusion aux autres tests ou conditions. Ce langage porterait donc les contribuables à croire que le test en trois points est concluant et qu'il n'y a pas d'autre test caché qui pourrait mettre en péril la déductibilité d'une réparation en particulier.

Le ministère pourrait répondre en disant que les tribunaux n'ont pas décrit d'autres tests, comme ceux des paragraphes 4(e) et 4(f), parce qu'ils n'avaient pas besoin de le faire. Le ministère pourrait essayer d'isoler les paragraphes 4(e) et 4(f) des affaires **Goyer** et **Gold Bar** en disant que, dans les faits relatifs à ces affaires, les propriétaires n'achetaient et ne vendaient pas leur immeuble; ainsi, les paragraphes 4(e) et 4(f) ne s'appliquent pas. En suivant ce raisonnement, les autres motifs de disqualification du caractère déductible des réparations peuvent toujours valoir, même si les tribunaux ne s'y sont pas référés.

Même s'il s'avère difficile de concilier les paragraphes 4(e) et 4(f) de façon cohérente avec l'arrêt **Goyer**, cette question ne sera pas résolue en l'absence d'un nouveau bulletin d'interprétation.

A8. PROBLÈMES DE TERMINOLOGIE DANS L'AFFAIRE GOYER

Même si le mot "crise" a été utilisé dans l'arrêt **Gold Bar**, son absence du bulletin IMP 128-4 de revenu Québec (décembre 1987) et (ce qui est encore plus important) de l'arrêt **Goyer** suggère qu'il ne s'agit pas là d'un facteur pouvant avoir une influence sur les tribunaux supérieurs. Dans l'affaire **Goyer**, on s'est concentré sur le test en trois points :

- les ajouts et les améliorations,
- le remplacement des composantes disparues et
- l'augmentation de la "valeur normale de l'immobilisation".

Comment peut-on savoir avec certitude qu'un projet donné passera le test **Goyer** et se qualifiera comme "entretien et réparation"? Les deux premières composantes du test sont suffisamment simples. Le projet ne peut pas physiquement ajouter à la propriété et il ne peut pas remplacer des articles disparus au fil des ans. Mais le troisième critère est infiniment plus difficile. Comment peut-on soutenir qu'un projet ne change pas la valeur "normale" d'un immeuble? Qu'est-ce que cela signifie?

La Cour n'a fourni que peu d'indications pour répondre à cette question. Elle a indiqué qu'elle est disposée à considérer comme dépenses courantes un projet qui, d'un seul coup, fait ce qui aurait pu être fait graduellement (remplacer un balcon complet plutôt que de le remplacer planche par planche). Mais il est peut-être plus important de constater que la Cour a conclu que la nouvelle plomberie, les nouvelles portes, les nouvelles fenêtres, les nouveaux balcons étaient des dépenses courantes lorsqu'il s'agissait de remplacer les composantes usées d'un immeuble. Ces composantes n'auraient pas pu être remplacées petit à petit.

On a l'impression que la Cour avait tendance à croire que les immeubles ont un "état d'entropie". C'est l'état qui prévalait immédiatement après la construction de l'immeuble et pour laquelle il avait été conçu. On peut soutenir qu'il s'agissait là de l'état "normal" de l'immeuble et que cet état prévaut aussi longtemps que l'immeuble est bien conservé et que ses parties usées sont remplacées périodiquement. Si la Cour songeait à "l'état d'entropie" lorsqu'elle a parlé de l'état "normal" de l'immeuble, cela pourrait représenter un nouveau test intéressant pour le futur pour aider à séparer les dépenses en immobilisations des dépenses courantes.

La référence à la "valeur" normale a cependant causé une certaine confusion. L'utilisation de ce mot a poussé Revenu Québec à ajouter la phrase ci-dessous à son bulletin d'interprétation **IMP 128-4** :

> Si le contribuable fait l'acquisition d'un immeuble à un prix inférieur à sa valeur normale et que, compte tenu de l'état de l'élément d'actif au moment de l'achat, il doit engager des dépenses pour redonner à l'immeuble sa valeur normale, la dépense doit être immobilisée.(122)

Cette phrase a amené certains observateurs à conclure que si un entrepreneur achetait une propriété et qu'il en faisait immédiatement la restauration (un promoteur), on présumerait automatiquement qu'il a acheté la propriété en sachant fort bien qu'il achetait une propriété "en deçà de sa valeur normale" et qu'il prévoyait également que la restauration faisait partie intégrante de son coût réel d'acquisition. Autrement dit, un projet de restauration entrepris immédiatement après l'achat serait présumé exclu des conséquences de l'arrêt **Goyer** et qu'il serait considéré comme une dépense en immobilisations. Cette méthode entraîne un certain nombre d'observations.

Si les promoteurs sont exclus de l'arrêt **Goyer**, les fonctionnaires des impôts devront élaborer une explication plus claire que celle de Revenu Québec. Le libellé utilisé dans le bulletin **IMP 128-4** est carrément contraire au libellé réel du jugement : dans l'affaire **Goyer**, la Cour était disposée à accepter (comme dépense courante) les dépenses dans l'esprit suivant :

Aussi longtemps

- qu'on ne **crée** pas une nouvelle immobilisation,
- qu'on n'**augmente** pas la valeur **normale** de la propriété et
- que l'on ne **remplace** pas un élément d'actif disparu par un autre,

il s'agit de travaux d'entretien et de réparation qui **redonnent** au bien immobilisé sa valeur normale spécifique (123).

De toute évidence, la Cour s'est donnée du mal pour mettre l'accent sur les dépenses non immobilisées, y compris les dépenses qui "tendent à redonner aux biens immobilisés leur valeur normale spécifique". Par conséquent, à première vue, la référence faite par Revenu Québec à l'immobilisation "d'une dépense pour redonner à l'immeuble sa valeur normale" semble impossible à concilier avec le libellé ci-dessus du jugement.

A9. APPLICATIONS GÉOGRAPHIQUES DE L'AFFAIRE GOYER

Lorsqu'en 1987 la Cour suprême a déclaré l'appel dans l'affaire Goyer non recevable, un certain nombre de questions ont surgi concernant les répercussions qu'aurait la décision de la Cour d'Appel du Québec, maintenant que la Cour Suprême du Canada l'avait approuvée. Tout d'abord, cette décision s'appliquerait-elle à l'extérieur du Québec? La Cour elle-même a semblé répondre à cette question lorsqu'elle a soutenu que les gouvernements provinciaux ou fédéral n'avaient pas fourni de définitions statutaires. En fait, la Cour a traité les deux systèmes à propos de cette question précise comme étant soumis aux mêmes principes.

On aurait cru, par conséquent, qu'il ne s'agissait pas là d'une question et on pourrait également penser que l'affaire **Gold Bar** pourrait renforcer la notion suivant laquelle ces principes s'appliqueraient à l'ensemble du pays. Cependant, à l'occasion d'une rencontre tenue à Ottawa, un représentant de Revenu Canada a donné l'impression aux gens d'affaires qu'à son avis, l'arrêt Goyer ne s'appliquait qu'à Revenu Québec.

Trois mesures ont été entreprises par des observateurs pour déterminer s'il s'agissait là de la position du gouvernement fédéral. Tout d'abord, l'auteur de ces lignes avait un client qui voulait entreprendre des travaux de type Goyer sur sa propriété en Ontario et qui était prêt à demander une décision anticipée à Revenu Canada. La demande a été présentée en décembre 1988. Une réponse préliminaire a été rendue par un fonctionnaire supérieur de Revenu Canada en janvier 1989. De l'avis de ce dernier, le contribuable n'était pas fondé à faire considérer ses travaux comme des cas de type Goyer sur la base exclusive de motifs de situation géographique (voir la section 2.6 de la présente étude). En fait, la situation géographique a été considérée comme une question sans fondement.

En décembre 1988, l'Association canadienne des constructeurs d'habitations écrivait également au ministre des Finances, l'honorable Michael Wilson, pour obtenir l'assurance que l'arrêt Goyer ne serait pas rejeté dans le prochain budget. La réponse du ministre est parvenue à l'ACCH le 6 mars 1989. Elle reprenait l'affaire Goyer en détail et concluait qu'il n'y avait pas de plan immédiat (à Finances Canada) pour revenir sur la décision. La lettre indiquait clairement que Finances Canada connaissait à fond le cas; il n'y avait absolument aucune possibilité, même éloignée pour que le gouvernement fédéral ne respecte pas le verdict en raison de la situation géographique ou pour d'autres raisons. Il faut en conclure que si le Ministre avait pu contester la cause en fonction de la situation géographique, il l'aurait fait.

Pour avoir un degré de certitude encore plus grand, l'ACCH a écrit au ministre du Revenu national, l'honorable Otto Jelinek. On demandait à Revenu Canada d'émettre un nouveau bulletin d'interprétation qui spécifierait l'application de l'arrêt Goyer à l'échelle nationale, ainsi que les implications techniques. Il semble maintenant que le ministére avance dans cette direction.

A10. DÉTERMINATION DU MOMENT DANS L'AFFAIRE GOYER

La question suivante consiste à savoir si la décision est minée par l'article 18(3.1) de la loi fédérale de l'impôt sur le revenu ou par l'article 135.4 de la loi de l'impôt du Québec qui ont toutes deux été présentées le 11 novembre 1981. Ces articles tenaient compte de toutes sortes de dépenses (y compris les coûts accessoires) dans le même bassin de dépenses en immobilisations. Les causes entendues n'ont pas spécifié le moment où les dépenses de M^me^ Goyer ont été entreprises. En fait, les dépenses ont été engagées au cours de l'exercice 1980; elles étaient donc antérieures aux articles 18(3.1) et 135.4. Est-il possible que les dépenses aient été considérées comme courantes uniquement parce qu'elles étaient antérieures aux articles 18(3.1) et 135.4? Autrement dit, est-ce que ces dernières dispositions effacent la possibilité de déduire des dépenses semblables engagées après 1981?

Ce raisonnement ne tient pas. D'après le libellé des articles 18(3.1) et 135.4, ces dispositions ne valent que dans les cas de "construction, rénovation ou modification". Mais cela ne tient pas compte des simples "réparations". Autrement dit, si la jurisprudence déclare qu'un projet donné est composé de travaux "d'entretien et de réparation" (par opposition à construction, rénovation et modification), alors l'article 18(3.1) et ses contreparties ne s'appliquent pas. Le gouvernement du Québec s'est cru obligé d'en venir à la même conclusion. Il a préparé un bulletin d'interprétation confirmant les conclusions de l'arrêt **Goyer** nonobstant le fait qu'il a sa propre version de l'article 18(3.1). Il n'aurait vraisemblablement pas agi ainsi si l'article lui avait été d'une certaine aide. Un autre corollaire à cette conclusion est qu'il ne serait pas absolument nécessaire que les coûts accessoires soient immobilisés, en vertu de l'article 18(3.1), si la nature du projet relève plus d'une "réparation" que d'une "rénovation".

Finalement, si la question de la synchronisation avait été pertinente, on peut prévoir qu'elle aura été soulevée soit par le fonctionnaire supérieur de Revenu Canada qui traitait une demande de décision anticipée de la part du client de l'auteur de ces lignes, soit par M. Michael Wilson soit par M. Jelinek dans les lettres qu'ils adressaient à l'ACCH.

A11. CONCLUSION PROVISOIRE

Diverses conséquences de l'affaire **Goyer** ont été décrites dans le corps du présent dossier, au chapitre 2. Lorsque Revenu Canada fera connaître sa position, il faudra probablement que la question soit étudiée plus en détail pour répondre à la demande de l'ACCH qui ont demandé un nouveau bulletin d'interprétation.

Annexe B

Revenue Canada Taxation
Revenu Canada Impôt

INTERPRETATION BULLETIN

SUBJECT **INCOME TAX ACT**
Capital Cost Allowance – Depreciable Property

NO **IT-128R** DATE **May 21, 1985**
REFERENCE **Paragraphs 20(1)(a) and 13(21)(b) (also Regulations 1102(1))**

BULLETIN D'INTERPRÉTATION

OBJET **LOI DE L'IMPÔT SUR LE REVENU**
Déduction pour amortissement – Biens amortissables

N° **IT-128R** DATE **le 21 mai 1985**
RENVOI **Alinéas 20(1)a) et 13(21)b) (également le paragraphe 1102(1) du Règlement)**

This Bulletin replaces and cancels Interpretation Bulletin IT-128 issued on October 29, 1973. Revisions of substance are designated by vertical lines.

1. The classes of property described in Part XI of the Regulations and in Schedule II in respect of which capital cost allowances are deductible under paragraph 20(1)(a) in computing income do not include property that was not in fact acquired by the taxpayer or property listed in Regulation 1102(1), a partial list of which includes

(a) property the cost of which is deductible in computing the taxpayer's income.
(b) property that is described in the taxpayer's inventory.
(c) property that was not acquired for the purpose of gaining or producing income.
(d) property that was acquired by an expenditure in respect of which the taxpayer is allowed a deduction under section 37.
(e) property that was acquired after November 12, 1981 that is
(i) a print, etching, drawing, painting, sculpture, or other similar work of art, the cost of which to the taxpayer was not less than $200,
(ii) a hand-woven tapestry or carpet or a handmade appliqué, the cost of which to the taxpayer was not less than $215 per square metre,
(iii) an engraving, etching, lithograph, woodcut, map or chart, made before 1900, or
(iv) antique furniture, or any other antique object, produced more than 100 years before the date it was acquired, the cost of which to the taxpayer was not less than $1,000,

other than property that was acquired from a person with whom the taxpayer was not dealing at arm's length (otherwise than by virtue of a right referred to in paragraph 251(5)(b)) at the time the property was acquired if the property was acquired in circumstances where the

Le présent bulletin annule et remplace le Bulletin d'interprétation IT-128 du 29 octobre 1973. Les révisions d'importance sont indiquées par un trait vertical.

1. Les catégories de biens mentionnées dans la Partie XI du Règlement et dans l'Annexe II, à l'égard desquelles des déductions pour amortissement sont déductibles en vertu de l'alinéa 20(1)a) lors du calcul du revenu ne comprennent pas les biens qui n'ont pas été effectivement acquis par le contribuable ou les biens énumérés au paragraphe 1102(1) du Règlement, dont une liste partielle comprend

a) les biens dont le coût est déductible dans le calcul du revenu du contribuable.
b) les biens qui figurent dans l'inventaire du contribuable.
c) les biens qui n'ont pas été acquis dans le but de gagner ou de produire un revenu.
d) les biens qui ont été acquis dans le cadre d'une dépense qui confère une déduction au contribuable en vertu de l'article 37 de la Loi.
e) les biens qui ont été acquis après le 12 novembre 1981 et qui sont
(i) une estampe, une gravure, un dessin, un tableau, une sculpture ou une autre oeuvre d'art de nature semblable dont le coût, pour le contribuable, n'est pas inférieur à 200 $,
(ii) une tapisserie ou un tapis tissé à la main ou une application faite à la main dont le coût, pour le contribuable, n'est pas inférieur à 215 $ le mètre carré,
(iii) une gravure, une lithographie, une gravure sur bois ou une carte qui date d'avant 1900, ou
(iv) un meuble ancien ou tout autre objet ancien fabriqué plus de 100 ans avant la date de son acquisition dont le coût, pour le contribuable, n'est pas inférieur à 1 000 $,

autres que les biens acquis d'une personne avec laquelle le contribuable avait un lien de dépendance (autrement qu'en vertu d'un droit visé à l'alinéa 251(5)b) de la Loi) au moment de l'acquisition des biens, si les biens ont été acquis dans des circonstances visées au paragraphe 1102(14) du Règlement, et autres

Published under the authority of the Deputy Minister of National Revenue for Taxation
Publié avec l'autorisation du Sous-ministre
Canada

provisions of Regulation 1102(14) were applicable, and other than property described in (i) or (ii) above that was created by an individual who was a Canadian, as defined by Regulation 1104(10)(a), at the time the property was created.

(f) property that is a camp, yacht, lodge or golf course or facility acquired after December 31, 1974 (subject to the transitional rules in Regulation 1102(17)) if any outlay or expense for the use or maintenance of that property is not deductible by virtue of paragraph 18(1)(l) (also see IT-148R2).

(g) propertyin respect of which a capital cost allowance for the purposes of paragraph 20(1)(a) is claimed and permitted under Part XVII of the Regulations by a farmer or fisherman.

Ownership

2. Capital cost allowance may only be claimed in respect of capital expenditures made in respect of property owned by the taxpayer or in which the taxpayer has a leasehold interest. In this connection it is important to note that in computing the income of a partnership, subsection 96(1) and Regulations 1102(1a) require that partnership property (including depreciable property) be accounted for as if it were owned at the partnership level.

3. In most instances, where a taxpayer incurs a cost in respect of a capital asset, ownership of or a lease to that asset will be obtained either at the time the cost was incurred or at a later date. However, there may be circumstances in which neither a freehold nor a leasehold interest in the property is acquired. If a taxpayer constructs and incurs the cost of a structure on land owned by another person, or otherwise incorporates an asset into property owned by another as an integral part thereof, and does not have a leasehold interest in or ownership of the asset, capital cost allowance may not be claimed in respect of such property. This will be the case where a road providing access to a taxpayer's plant is built at the taxpayer's expense on land owned by a municipality. Also, capital expenditures for architectural and engineering services in preparing plans and estimates for new plants, or for additions to existing plants or other construction work of a capital nature, are not subject to capital cost allowance if the work for which the plans and estimates were prepared is not carried out. However, an expenditure of this nature may be an eligible capital expenditure (defined in paragraph 14(5)(b)) for which an allowance is permitted by virtue of paragraph 20(1)(b) of the Act (see IT-143R2).

Capital Expenditures on Depreciable Property versus Current Expenditures on Repairs and Maintenance

4. The following guidelines may be used in determining whether an expenditure is capital in nature because depre-

que les biens décrits en (i) ou (ii) ci-dessus lorsque le particulier qui a créé le bien était un Canadien, au sens de l'alinéa 1104(10)a) du Règlement, au moment de la création du bien.

f) les biens qui sont un chalet, un bateau de plaisance, un pavillon, un terrain de golf ou des installations, acquise après le 31 décembre 1974 (sous réserve des règles transitoires prévues au paragraphe 1102(17) du Règlement), si le contribuable, pour l'usage ou l'entretien du bien visé, a déboursé une somme ou engagé une dépense qui n'est pas déductible aux termes de l'alinéa 18(1)l) (voir également le Bulletin d'interprétation IT-148R2).

g) les biens à l'égard desquels une déduction pour amortissement, aux fins de l'alinéa 20(1)a), est demandée par un agriculteur ou un pêcheur et autorisée en vertu de la Partie XVII du Règlement.

Propriété

2. La déduction pour amortissement ne peut être demandée que pour des dépenses en capital engagées à l'égard de biens que possède le contribuable ou à l'égard desquels il détient une tenure à bail. À cet égard, il faut noter qu'en calculant le revenu d'une société, le paragraphe 96(1) de la Loi et le paragraphe 1102(1a) du Règlement exigent que l'on tienne compte des biens de la société (y compris les biens amortissables) comme si ces biens étaient possédés au niveau de la société.

3. Dans la plupart des cas, lorsqu'un contribuable supporte le coût d'un bien en immobilisation, il en devient propriétaire ou locataire au moment du débours ou à une date ultérieure. Toutefois, il peut arriver, dans certains cas, qu'il n'acquière ni la pleine propriété ni la tenure à bail du bien. Si un contribuable construit une structure sur un terrain appartenant à une autre personne et qu'il en supporte le coût ou s'il incorpore par ailleurs un bien à des biens appartenant à une autre personne comme partie intégrante de ceux-ci, sans avoir une tenure à bail ou la propriété à l'égard de ce bien, la déduction pour amortissement ne peut être demandée pour ce bien. C'est ce qui se produit lorsqu'un chemin donnant accès à l'usine d'un contribuable est construit aux frais de ce dernier sur un terrain qui appartient à une municipalité. De même, les dépenses en capital engagées pour les services d'architectes et d'ingénieurs dont l'objet est de faire des plans et devis concernant de nouvelles usines, des rajouts à des usines ou d'autres travaux de constructions imputables au capital ne sont pas visées par la déduction pour amortissement, si les travaux pour lesquels les plans et devis ont été faits ne sont pas exécutés. Cependant, une dépense de ce genre peut être une dépense en capital admissible (définie à l'alinéa 14(5)b)) qui confère une déduction en vertu de l'alinéa 20(1)b) de la Loi (voir le Bulletin d'interprétation IT-143R2).

Dépenses en capital pour des biens amortissables par opposition aux dépenses courantes pour des réparations et de l'entretien

4. Les lignes directrices suivantes peuvent servir à déterminer si une dépense est imputable au capital parce que le bien amor-

ciable property was acquired or improved, or whether it is currently deductible because it is in respect of the maintenance or repair of a property:

(a) Enduring Benefit – Decisions of the courts indicate that when an expenditure on a tangible depreciable property is made "with a view to bringing into existence an asset or advantage for the enduring benefit of a trade", then that expenditure normally is looked upon as being of a capital nature. Where, however, it is likely that there will be recurring expenditures for replacement or renewal of a specific item because its useful life will not exceed a relatively short time, this fact is one indication that the expenditures are of a current nature.

(b) Maintenance or Betterment – Where an expenditure made in respect of a property serves only to restore it to its original condition, that fact is one indication that the expenditure is of a current nature. This is often the case where a floor or a roof is replaced. Where, however, the result of the expenditure is to materially improve the property beyond its original condition, such as when a new floor or a new roof clearly is of better quality and greater durability than the replaced one, then the expenditure is regarded as capital in nature. Whether or not the market value of the property is increased as a result of the expenditure is not a major factor in reaching a decision. In the event that the expenditure includes both current and capital elements and these can be identified, an appropriate allocation of the expenditure is necessary. Where only a minor part of the expenditure is of a capital nature, the Department is prepared to treat the whole as being of a current nature.

(c) Integral Part or Separate Asset – Another point that may have to be considered is whether the expenditure is to repair a part of a property or whether it is to acquire a property that is itself a separate asset. In the former case the expenditure is likely to be a current expense and in the latter case it is likely to be a capital outlay. For example, the cost of replacing the rudder or propellor of a ship is regarded as a current expense because it is an integral part of the ship and there is no betterment; but the cost of replacing a lathe in a factory is regarded as a capital expenditure because the lathe is not an integral part of the factory but is a separate marketable asset. Between such clear-cut cases there are others where a replaced item may be an essential part of a whole property yet not an integral part of it. Where this is so, other factors such as relative values must be taken into account.

(d) Relative Value – The amount of the expenditure in relation to the value of the whole property or in relation to previous average maintenance and repair costs often may have to be weighed. This is particularly so when the replacement itself could be regarded as a separate, marketable asset. While a spark plug in an engine may be such an asset, one would never

tissable a été acquis ou amélioré ou si elle est déductible parce qu'elle a été engagée pour réparer ou entretenir un bien:

a) Avantage durable – Selon les décisions rendues par les tribunaux, lorsqu'une dépense est faite à l'égard d'un bien amortissable corporel «une fois pour toutes et en vue de créer un bien ou un avantage pour le bénéfice durable d'une entreprise», cette dépense est ordinairement considérée comme une dépense en capital. Toutefois, lorsqu'il est vraisemblable que de nouvelles dépenses du genre seront engagées pour remplacer ou renouveler un article en particulier parce que son utilité ne dépassera pas une période relativement courte, ce fait constitue une indication qu'il s'agit d'une dépense courante.

b) Entretien ou amélioration – Lorsqu'une dépense est engagée à l'égard d'un bien dans le seul but de le restaurer à son état d'origine, ce fait constitue une indication qu'il s'agit d'une dépense courante. Ce cas se présente souvent lorsque, par exemple, on remplace un plancher ou un plafond. Toutefois, lorsqu'une dépense a pour résultat d'améliorer sensiblement le bien par rapport à ce qu'il était à l'origine, par exemple un nouveau plancher ou un nouveau plafond nettement de meilleure qualité et plus durable que l'ancien, il faut alors considérer la dépense comme une dépense en capital. Le fait que la valeur marchande du bien augmente ou non par suite de la dépense n'est pas un facteur important dans la décision. Si la dépense comprend à la fois des éléments de dépense courante et de dépense en capital qui peuvent être identifiés, il faut procéder à la répartition pertinente des frais. Si seulement une faible partie de la dépense est une dépense en capital, le Ministère est prêt à considérer la dépense totale comme une dépense courante.

c) Partie intégrante ou bien séparé – Il peut y avoir lieu de déterminer également si la dépense a été engagée pour réparer une partie d'un bien ou pour acquérir un bien qui constitue en soi un bien distinct. Dans le premier cas, la dépense est vraisemblablement une dépense courante et dans le deuxième, une dépense en capital. Par exemple, le coût de remplacement d'un gouvernail ou d'une hélice de bateau est considéré comme une dépense courante, car il s'agit d'une partie intégrante du bateau et il n'y a pas d'amélioration; mais le coût de remplacement d'une machine dans une usine est considéré comme une dépense en capital, car la machine n'est pas une partie intégrante de l'usine mais un bien qui peut être vendu séparément. Entre ces cas bien tranchés, il y en a d'autres où un article remplacé peut être une partie essentielle d'un bien entier sans en être une partie intégrante. En pareil cas, d'autres facteurs, comme la valeur relative, doivent entrer en ligne de compte.

d) Valeur relative – Il y aura peut-être lieu d'évaluer le montant de la dépense par rapport à la valeur du bien entier ou par rapport à la moyenne des frais d'entretien et de réparation déjà engagés. Cela est particulièrement le cas lorsque le remplacement en soi peut être considéré comme étant un bien vendable distinct. Bien qu'une bougie dans un moteur puisse être un tel bien, personne ne considérerait

regard the cost of replacing it as anything but an expense; but where the engine itself is replaced, the expenditure not only is for a separate marketable asset but also is apt to be very substantial in relation to the total value of the property of which the engine forms a part, and, if so, the expenditure likely would be regarded as capital in nature. On the other hand, the relationship of the amount of the expenditure to the value of the whole property is not, in itself, necessarily decisive in other circumstances, particularly where a major repair job is done which is an accumulation of lesser jobs that would have been classified as current expense if each had been done at the time the need for it first arose; the fact that they were not done earlier does not change the nature of the work when it is done, regardless of its total cost.

(e) Acquisition of Used Property — Where used property is acquired by a taxpayer and at the time of acquisition it requires repairs or replacements to put it in suitable condition for use, the cost of such work is regarded as capital in nature even though, in other circumstances, it would be treated as current expense.

(f) Anticipation of Sale — Repairs made in anticipation of the sale of a property or as a condition of the sale are regarded as capital in nature. On the other hand, where the repairs would have been made in any event and the sale was negotiated during the course of the repairs, or after their completion, the cost should be classified as though no sale was contemplated.

Depreciable Assets versus Inventory Assets

5. The Department's practice with respect to a taxpayer who deals in a particular kind of property and who also uses that kind of property for some other purpose is discussed in IT-102R2.

Buildings Incidentally Acquired on Obtaining a Site

6. Where a taxpayer purchases real estate including a building and the building is torn down within a relatively short time after purchase, the question arises as to whether the building should be classed as depreciable property. If the building is demolished by the purchaser without having been used to earn income, the building cannot be regarded as depreciable property. Also, where the building is used to earn income for only a short time prior to demolition, it is not regarded as depreciable property unless the taxpayer can clearly establish that the prime intention on acquiring the building was for the purpose of gaining or producing income. The Department's practice with respect to the costs of demolishing a building incidentally acquired on obtaining a site is discussed in IT-485.

son coût de remplacement autrement que comme une dépense; mais, si le moteur lui-même est remplacé, la dépense ne vise pas seulement un bien vendable distinct mais peut également être très importante par rapport à la valeur totale du bien dont le moteur fait partie; dans ce cas, la dépense serait vraisemblablement considérée comme une dépense en capital. D'autre part, le rapport qui existe entre le montant de la dépense et la valeur du bien entier n'est pas en soi nécessairement décisif dans d'autres circonstances, spécialement lorsqu'est effectuée une réparation importante constituant une accumulation de petits travaux qui auraient été classés comme des dépenses courantes si chacun avait été fait au moment où le besoin s'était d'abord fait sentir; le fait que ces travaux n'aient pas été effectués plus tôt ne change pas la nature du travail lorsqu'il est fini, quel que soit son coût total.

e) Acquisition d'un bien usagé — Lorsqu'un contribuable acquiert un bien usagé et qu'il est nécessaire d'y apporter des réparations ou d'y remplacer des pièces pour le remettre en bon état afin qu'il puisse être utilisé, le coût de ces travaux est considéré comme une dépense en capital, même si, dans d'autres circonstances, il serait une dépense courante.

f) Perspective de vente — Les réparations faites en prévision de la vente d'un bien ou comme condition de cette vente sont considérées comme des dépenses en capital. Par contre, si les réparations auraient été faites de toute façon et que la vente a été négociée pendant le cours des réparations ou après qu'elles sont terminées, leur coût doit être classé comme si aucune vente n'avait été prévue.

Biens amortissables par opposition aux biens d'inventaire

5. Le Bulletin d'interprétation IT-102R2 traite de la position du Ministère à l'égard d'un contribuable qui fait le commerce d'un certain type de biens qu'il utilise également dans un autre but.

Immeubles acquis accessoirement à l'occasion de l'achat d'un emplacement

6. Si un contribuable achète des biens immobiliers comprenant un immeuble qui est démoli peu après l'achat, la question qui se pose est de savoir si l'immeuble doit être classé comme un bien amortissable. Si l'immeuble est démoli par l'acheteur sans être utilisé pour gagner un revenu, il ne peut pas être considéré comme un bien amortissable. De même, si l'immeuble est utilisé pour gagner un revenu uniquement pendant une courte période avant sa démolition, il n'est pas considéré comme un bien amortissable, sauf si le contribuable peut clairement prouver que son intention première en l'achetant était de gagner ou de produire un revenu. Le Bulletin d'interprétation IT-485 traite de la position du Ministère à l'égard des coûts de démolition d'un immeuble acquis accessoirement lors de l'achat d'un terrain.

Annexe C

[1987] R.J.Q. 988 à 992

Cour d'Appel

LE SOUS-MINISTRE DU REVENU DU QUÉBEC c. DENISE GOYER

FISCALITÉ — déduction — dépenses de nature capitale ou dépenses d'entretien.

Appel d'un jugement de la Cour provinciale ayant accueilli l'appel de l'intimée d'une cotisation établie par l'appelant. Appel rejeté, sauf pour ce qui est de la déduction de 200,78 $ pour intérêts et dividendes.

L'appelant a décidé qu'était de nature capitale le remplacement des fenêtres d'aluminium, de la tuyauterie au complet et des balcons de l'immeuble à revenus de l'intimée. Il s'agit d'un duplex évalué par la municipalité à 100 000 $, dont la plomberie était tout à fait déficiente et dont les balcons étaient complètement pourris ainsi que les portes et fenêtres.

La question est de savoir si les dépenses ont eu pour effet de créer un bien capital ou de remplacer un bien capital disparu par un autre, d'une part ou, d'autre part, de simplement réparer un bien capital existant. Aussi longtemps qu'on ne crée pas un bien capital nouveau, qu'on n'accroît pas la valeur capitale normale du bien et qu'on ne remplace pas un bien disparu par un autre, il s'agit de réparation et d'entretien tendant à ramener le capital à sa valeur normale. En l'espèce, les balcons, la tuyauterie, les fenêtres et les portes ne constituent pas le bien capital mais uniquement certaines de ses composantes ; les remplacer n'est pas rempla-

---

MM. les juges Nichols, Vallerand et LeBel — C.A. Montréal 500-09-000420-844 (M. le juge Rodolphe Bilodeau, C.P. Montréal 500-02-047370-825, 1984-02-28), 1987-04-15 — *Me Pierre Séguin*, pour l'appelant — *Me Antoine J. Chagnon*, pour l'intimee

N.D.L.R. : Le jugement de l'instance antérieure a été publie a [1984] R.D.F.Q. doc. 58.

87-01-1190

J.E. 87-543

cer le bien capital lui-même mais simplement le réparer.

Impôts (Loi sur les), (L.R.Q., c. I-3), art. 128, 129.

Jurisprudence citée

British Insulated and Helsby Cables Ltd. c. Atherton, [1926] A.C. 205 ; *Canada Steamship Line Ltd. c. M.N.R.*, (1966) 20 D.T.C. 5205 (Ex. Ct.) ; *Glenco Investment Corp. c. M.N.R.*, (1967) 21 D.T.C. 5169 ; *Healey c. M.N.R.*, (1984) 38 D.T.C. 1017 ; *M.N.R. c. Algoma Central Railway*, (1968) 22 D.T.C. 5096 ; *M.N.R. c. Haddon Hall Realty Inc.*, (1962) 16 D.T.C. 1001 ; *Montreal Light, Heat & Power Consolidated c. M.N.R.*, [1942] R.C.S. 89 ; *Shabro Investments Ltd. c. R.*, (1979) 33 D.T.C. 5104 ; *Slater and Laurier Avenue Apartments Ltd. c. M.N.R.*, (1960) 14 D.T.C. 305 ; *Yorkton Motors Ltd. c. M.N.R.*, (1949-50) 4 D.T.C. 276.

•

TEXTE INTÉGRAL DU JUGEMENT

La Cour, statuant sur le pourvoi contre un jugement de la Cour provinciale du district de Montréal, rendu par M. le juge Rodolphe Bilodeau le 28 février 1984, qui a accueilli l'appel de l'intimée d'une cotisation émise par l'appelant et référé la cotisation à l'appelant pour qu'il en soit préparée une nouvelle conformément au jugement.

Après audition, examen du dossier et délibéré ;

Pour les motifs exposés à l'opinion écrite de M. le juge Vallerand, déposée avec le présent jugement à laquelle souscrivent MM. les juges Nichols et LeBel ;

Accueille pour partie le pourvoi et confirme la cotisation en ce qui a trait au refus de la déduction de 200,78 $ pour intérêts et dividendes ;

Rejette le pourvoi pour le reste ; le tout avec dépens contre l'appelant, y compris les frais extrajudiciaires ne dépassant pas 1 500 $.

M. le juge Vallerand. On débat pour la première fois devant notre Cour la différence qu'il faut faire entre les dépenses de nature capitale déductibles pour fins fiscales par la voie de l'allocation du coût en capital d'une part et de l'autre les frais d'entretien et de réparation entièrement déductibles du revenu gagné pendant l'année où on les a faits.

La contribuable ici intimée a fait opposition à une cotisation du sous-ministre ici appelant, laquelle tenait pour de nature capitale le remplacement des fenêtres d'aluminium, de la tuyauterie complète et des balcons de son immeuble à revenus. Saisie du pourvoi la Cour provinciale a fait droit et donné raison au contribuable, d'où le pourvoi du sous-ministre chez nous.

Le texte de loi en cause [1] :

> 128. Un contribuable ne peut déduire, dans le calcul de son revenu d'une entreprise ou de biens pour une année d'imposition, que les déboursés ou dépenses qu'il paie dans cette année ou qui sont payables à l'égard de cette année, dans la mesure où ils peuvent raisonnablement être considérés comme se rapportant à cette entreprise ou ces biens et dans celle où ils ont été encourus pour gagner un revenu provenant de cette entreprise ou de ces biens et dans la mesure prévue par le présent chapitre, sauf disposition au contraire de la présente partie.
>
> 129. Ces montants ne peuvent inclure une perte en capital ou un remplacement de capital, un paiement ou un montant déboursé à titre de capital ou une allocation pour amortissement, désuetude ou épuisement, sauf en autant que permis expressément par la présente partie.

Le premier juge, après avoir laconiquement renvoyé à quelques précédents, écrit :

> De ces causes, nous avons tiré les principes généraux suivants :
>
> 1. Les dépenses d'entretien doivent être faites dans le but de maintenir l'immeuble dans l'état normal qui lui permet de générer le revenu imposable.
>
> 2. Les dépenses de capital sont celles qui sont faites
>
> a) soit dans le but de générer un nouveau revenu ou un revenu supérieur ;
>
> b) soit une plus-value à l'immeuble qui est susceptible dans un avenir prochain ou éloigné d'apporter un profit de capital au propriétaire (que ce profit soit réalisé ou non).
>
> Dans le présent cas, la preuve a établi ce qui suit :
>
> 1. Le système de plomberie était tout à fait déficient et devait être refait en son entier.
>
> 2. Les planchers de bois des balcons étaient complètement pourris et devaient également être refaits.

(1) *Loi sur les impôts*, (L.R.Q., c. I-3).

Ces deux conditions n'existent pas normalement sur un immeuble comme celui faisant l'objet du litige : l'évaluation municipale de l'immeuble duplex est d'environ 100 000 $ et un acheteur éventuel ne s'attendrait sûrement pas à une plomberie tout à fait déficiente et à des balcons inutilisables ou dangereux. En définitive, les montants dépensés par le contribuable l'ont été non pour apporter une plus-value à l'immeuble mais bien plutôt pour corriger un défaut créé par des problèmes d'entretien.

Le procureur du Sous-Ministre a soulevé qu'il s'agissait de travaux d'entretien qui sont faits pour une période durable : alors tant mieux pour le ministère puisque ces réparations diminueront le coût de l'entretien et éventuellement augmentera le revenu imposable.

Je suis convaincu que si ces travaux d'entretien avaient été répartis sur une période de cinq ans, on en aurait accepté la déduction : je ne vois pas en quoi on doit pénaliser le contribuable de les avoir réalisés en une seule année.

Chemin faisant, le premier juge a omis, sans doute par inadvertance, de traiter des portes et fenêtres d'aluminium ; le problème est, selon la preuve qu'on nous a soumise, le même que pour la tuyauterie et les balcons et, fort du dispositif de son jugement, je comprends qu'il l'a résolu de la même façon.

Ce qu'on nous cite de part et d'autre fait fort bien voir les difficultés : on y trouve en effet des autorités dont les avis, appliqués à l'espèce, soutiennent sans réserve l'une et l'autre thèse.

L'appelant nous rappelle tout d'abord cette proposition de la Cour suprême du Canada :

Parliament did not define the expressions « outlay... of capital » or « payment on account of capital ». There being no statutory criterion, the application or non-application of these expressions to any particular expenditures must depend upon the facts of the particular case (2).

L'assemblée nationale n'a pas fait mieux.

Il nous cite ensuite le comité judiciaire du Conseil privé :

But when an expenditure is made, not only once and for all, but with a view to bringing into existence an asset or an advantage for the enduring benefit of a trade, I think that there is very good reason (in the absence of special circumstances leading to an opposite conclusion) for treating such an expenditure as properly attributable not to revenue but to capital (3).

et nous fait savoir que la Cour suprême du Canada a importé cet arrêt chez nous (4). Je reviendrai à cette citation qui me semble plutôt supporter la proposition de l'intimée.

Puis, après nous avoir signalé l'arrêt *Glenco Investment Corp.* de la Cour de l'Échiquier (5), une affaire guère utile à nos fins puisqu'il s'agissait *d'améliorer* l'immeuble pour satisfaire aux exigences d'un bail à long terme, l'appelant nous renvoie à deux autres arrêts de la Commission d'appel de l'impôt ; le premier :

In this particular appeal, I think that the matter of durability is perhaps the more important factor to be taken into account. A boiler that costs $3,700.00 — the sum paid for one of the new boilers — is a sizable piece of equipment by any standard of measurement and something that one buys rarely. It may sometimes call for repair, but only at long distant intervals will it be wholly replaced (6).

Le second :

It seems clearly established, however, that an expenditure made *once and for all* or else to *create* a lasting advantage, is essentially a capital expenditure and, consequently, non-deductible. The evidence in this case clearly indicates that the amount of $3,427.25 spent in 1946 by the appellant, was not spent for ordinary maintenance and minor repairs : a new cement floor was laid, the building was rewired and considerable new plumbing installed, besides repainting and building inside at least one new partition. The expenses occasioned by such work have been incurred, in my opinion, beyond question once and for all and to create a lasting advantage for the appellant (7).

---

(2) *M.N.R. c. Algoma Central Railway*, (1968) 22 D.T.C. 5096, 5097.

(3) *British Insulated and Helsby Cables Ltd. c. Atherton*, [1926] A.C. 205, 213-214.

(4) *Montreal Light, Heat & Power Consolidated c. M.N.R.*, [1942] R.C.S. 89, 105.

(5) *Glenco Investment Corp. c. M.N.R.*, (1967) 21 D.T.C. 5169.

(6) *Slater and Laurier Avenue Apartments Ltd. c. M.N.R.*, (1960) 14 D.T.C. 305, 306.

(7) *Yorkton Motors Ltd. c. M.N.R.*, (1949-50) 4 D.T.C. 276, 276-277.

On constate que la Commission a dans chaque cas jugé déterminant le facteur *durability* des travaux.

Suivent enfin bon nombre d'arrêts de la Cour provinciale siégeant en appel, lesquels ont retenu l'épreuve de *durability*.

Cela plaidé quant à cette épreuve, l'appelant nous renvoie à un autre arrêt de la Cour suprême du Canada :

> Among the tests which may be used in order to determine whether an expenditure is an income expense or a capital outlay, it has been held that an expenditure made once and for all with a view to bringing into existence an asset or an advantage for the enduring benefit of a trade is of a capital nature.
>
> Expenditures to replace capital assets which have become worn out or obsolete are something quite different from those ordinary annual expenditures for repairs which fall naturally into the category of income disbursements (8).

Je reviendrai plus loin à cet arrêt qui, de prime abord, mais de prime abord seulement, paraît donner raison à l'appelant.

L'intimée, en revanche, s'en prend au principe de *finality* qu'on retrouve en filigrane dans les arrêts et jugements que cite l'appelant. Elle nous rappelle tout d'abord ce propos du juge en chef Jackett de la Cour fédérale, tenu lors du Corporate Management Tax Conference 1981 et repris dans une décision de la Commission de révision de l'impôt :

> Mr. Sherbaniuk has, however, invited me to comment on that jurisprudence. Having regard to the complexity of cases concerning capital transactions, I hesitate to do so. I *can* say that it seems to me to be a line of jurisprudence where lawyers and judges have, only too frequently, fallen into the trap of taking reasoning out of particular cases and erecting it into general principles. In my view, the « once and for all test » as amplified in *British Insulated and Helsby Cables Ltd.* typifies a « principle » resulting from falling into this trap. There is no test that I find less helpful for general application than the « once and for all » or enduring asset or advantage test (9).

L'intimée nous cite ensuite ces propositions :

> In effect, the ship has a double bottom — an outside layer and an inside layer separated by appropriate structural members. If one or more plates constituting a part of the outside layer required to be replaced because they have been stove in or otherwise damaged, so long as the damage is not so extensive that the ship must be regarded as having been virtually destroyed and as having, in effect, ceased, from a business man's point of view, to exist as a ship, their replacement is, I should have thought, the most typical kind of ship repair. Where the inside layer of the ship's bottom, which also serves as the floor for the ship's cargo carrying holds, has to be replaced, in whole or in part, by reason of wear and tear and of damage caused by the cargo carried in the ship, it seems clear to me that the expense falls in the same class as the expenses of replacement of portions of the outside skin. *So long as the ship survives as a ship and damaged plates are being replaced by sound plates, I have no doubt that the ship is being repaired and it is a deductible current expense.*
>
> [Les italiques sont du soussigné.]
>
> [...] I have not, however, been able to escape the conclusion that a replacement of a worn or damages board or plate that is an integral part of an asset used in a business is a repair and that the costs of repairs are current expenses and not outlays of capital. I cannot accept the view that the cost of repairs ceases to be current expenses and becomes outlays of capital merely because the repairs required are very extensive or because their cost is substantial (10).

Aussi, de la Cour d'Appel fédérale :

> I am of the view that, if the replacement of the floor could otherwise be regarded as being the remedying of damage to the fabric of the building, it would have been properly deducted as a current expense on repairs notwithstanding
>
> (a) that the damage arose from a hidden defect in the original structure and not from wear and tear, aging of materials or some accidental or malicious happening in the course of use, or
>
> (b) that the damage was remedied in accordance with technology or knowledge as of the time thereof that incidentally effected and improvement in the structure over what it was when originally built.
>
> The real problem, in my view, with regard to that part of the $95,198.10 that can reasonably be at-

(8) *M.N.R. c. Haddon Hall Realty Inc.*, (1962) 16 D.T.C. 1001, 1002.

(9) *Healy c. M.N.R.*, (1984) 38 D.T.C. 1017, 1019.

(10) *Canada Steamship Lines Ltd. c. M.N.R.*, (1966) 20 D.T.C. 5205, 5206-5207.

> tributed to the replacement of the floor, is whether the replacement of the floor was merely the *remedying of damage to the fabric of the building as it had theretofore existed or whether it was an integral component of a work designed to improve the building by replacing a substantial part thereof by something essentially different in kind*(11).
>
> [Les italiques sont du soussigné.]

Je partage l'avis de l'intimée, lequel du reste me paraît conforme à celui qu'ont retenu les instances supérieures. L'importance des réparations et des dépenses qui en résultent est peut-être, dans certains cas, un élément de la solution. Il en va de même de la longévité de la réfection. Mais la question essentielle est celle de savoir si les dépenses qu'on veut déduire ont eu pour effet de *créer* un bien capital ou alors de *remplacer* un bien capital disparu par un autre d'une part ou, d'autre part, de simplement réparer un bien capital existant. En route vers cette conclusion, je retiens cette proposition de l'arrêt *British Insulated* du Conseil privé que j'ai citée plus tôt au long et dont l'appelant croit à tort pouvoir s'autoriser :

> But when an expenditure is made, not only once and for all but *with a view to bringing into existence an asset...* (12).
>
> [Les italiques sont du soussigné.]

et, soit dit avec égards pour l'appelant qui croit là encore y trouver secours, l'arrêt *Haddon Hall Realty* de la Cour suprême du Canada appuie cette proposition lui qui pose :

> [...] an expenditure made once and for all *with a view to bringing into existence an asset* or advantage for enduring benefit of a trade is of a capital nature (13).

L'entretien et la réparation, c'est ce qu'on fait pour *conserver* le bien capital. Il importe peu en thèse générale qu'on remplace quelques planches d'une galerie, quelques bouts de tuyauterie chaque année — ce qui serait incontestablement des dépenses d'entretien — ou, qu'ayant laissé le bien se détériorer, on soit contraint de faire des réparations majeures et durables. Aussi longtemps qu'on ne *crée* pas un bien capital nouveau, qu'on n'*accroît* pas la valeur capitale *normale* du bien (14) et qu'on ne *remplace* pas un bien disparu par un autre, il s'agit de réparation et d'entretien tendant à *ramener* le capital à sa valeur précisément normale.

En l'espèce, les balcons, la tuyauterie, les fenêtres et les portes, tout décrépits qu'il fussent lorsqu'il fallut les remplacer, ne constituent pas — à la différence des réfrigérateurs et cuisinières de l'arrêt *Haddon Hall* (15) — *le bien capital*, mais uniquement de ses composantes intégrantes à telle enseigne que de les remplacer n'est pas remplacer le bien capital lui-même mais simplement le réparer. Cette proposition, ce que j'ai cité plus tôt de l'arrêt *Canada Steamship Lines* (16), la fait très bien voir, de même, ne serait-ce qu'*a contrario*, l'arrêt *Haddon Hall* (17).

Je suis ainsi donc d'avis de rejeter le pourvoi, sauf en ce qui a trait à la déduction de 200,78 $ pour intérêts et dividendes à laquelle l'intimée a, devant le premier juge, renoncé et dont celui-ci, sans doute là encore par inadvertance, a omis de tenir compte. Avec dépens contre l'appelant, y compris les frais extrajudiciaires n'excédant pas 1 500 $ conformément à la convention des parties.

(11) *Shabro Investments Ltd. c. R.*, (1979) 33 D.T.C. 5104, 5107.
(12) *Supra*, note 3, 213.
(13) *Supra*, note 8, 1002.
(14) Voir *supra*, note 5.
(15) Voir *supra*, note 8.
(16) Voir *supra*, note 10.
(17) Voir *supra*, note 8.

Annexe D

ANNEXE D

Gold Bar Developments contre R.
(de : Causes relatives à l'impôt sur le revenu du Dominion 1987)

5152

Gold Bar Developments Ltd (le successor de la fusion entre Gold Bar Developments Ltd. et Campus Corner Building Ltd.) (partie demanderesse) contre Sa Majesté la Reine (partie défenderesse)

Cour fédérale, division des procès, le 5 mars 1987 (dossier de la cour No T-952-85) (Reçu de la cour le 19 mars 1987)

Déductions – Dépense d'exploitation ou dépense en immobilisations – Réparations apportées aux murs en brique d'une propriété en location – Loi de l'impôt sur le revenu, S.C. 1970-71-72, c. 63, paragraphe 18 (1) (a) et (b).

La société du contribuable avait fait construire l'immeuble en 1966. En 1979, une inspection de l'immeuble a révélé que, à la suite d'une pose de briques de mauvaise qualité exécutée par le maçon sous-traitant d'origine, les briques se détachaient des murs et que tout le revêtement de briques de l'un des murs s'était délabré. Le contribuable a donc fait exécuter les réparations nécessaires, mais il a eu recours à un revêtement métallique plutôt que de remplacer la brique originale ou d'utiliser un parement de brique. Le contribuable a déduit le coût de ses réparations en tant que dépenses d'exploitation courantes. Le ministère a imposé le contribuable sur la base d'une dépense en immobilisations et la Cour canadienne de l'impôt (85 DTC 513) a confirmé son interprétation. Le contribuable a interjeté appel devant la cour fédérale, division des procès.

***Allégué* : L'appel du contribuable a été accepté. La Cour a jugé que le contribuable avait le droit de déduire le coût de ses réparations. Il importait peu de savoir si les réparations avaient amélioré l'immeuble puisque c'était une conséquence prévisible. La méthode "une-fois-pour-toutes" n'a pas été très utile non plus, car plus la réparation est importante, moins elle risque d'être répétée. Il était plus utile de mettre l'accent sur le but de la réparation. De ce point de vue, le but du contribuable était de corriger une situation devenue dangereuse plutôt que d'améliorer son immeuble. Le contribuable n'avait pas vraiment le choix. La dépense n'était pas suffisamment importante pour être considérée comme un renouvellement des immobilisations, car elle représentait moins de trois pour cent de la valeur de l'immeuble. Enfin, la Cour n'a pas jugé que le recours à un revêtement métallique, plutôt qu'à un en briques, ait amélioré l'apparence de l'immeuble.**

Avocats : I.H. Pitfield pour la partie demanderesse; N.A. Chalmers, C.R. et L. Lytwyn pour la partie défenderesse.

Avocats : Thorsteinsson, Mitchell, Little, O'Keefe & Davidson pour la partie demanderesse; F. Iacobucci, C.R., solliciteur général adjoint pour le Canada pour la partie défenderesse.

Juge : Jerome, A.C.J.

(Questions en litige)

LE JUGE EN CHEF ADJOINT : Il s'agit d'une action entreprise en vertu de l'article 172 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* relativement à l'appel d'une décision rendue par la Cour canadienne de l'impôt (85 DTC 513). La cause a été entendue à Edmonton (Alberta) le 29 octobre 1986. La question est de savoir comment classer, aux fins de l'impôt sur le revenu, une dépense faite par la partie demanderesse pour la réparation ou le remplacement de murs d'un immeuble sis dans la ville d'Edmonton.

(Faits)

Les faits ne sont pas compliqués. La partie demanderesse est une société de l'Alberta créée par la fusion, le 31 mars 1980, de la partie demanderesse et de la société Campus Corner Building Limited. La société a fait ériger l'immeuble dans la ville d'Edmonton en 1966 et elle en est depuis le propriétaire sans interruption; elle exploite la propriété pour en tirer un revenu de location. En 1979, une inspection a révélé que des briques se détachaient des murs et que tout le revêtement du mur est s'était délabré. Une analyse

1987, CCH Canadian Limited

plus poussée a révélé que la cause principale en était la pose d'origine de mauvaise qualité exécutée par un maçon sous-traitant. Selon les recommandations des ingénieurs professionnels, la partie demanderesse a fait exécuter les réparations nécessaires en utilisant un revêtement métallique plutôt qu'un parement en briques. La dépense s'est élevée à 241 665,76 $. La partie demanderesse a déduit le coût de ces réparations de son revenu pour l'année se terminant au 31 mars 1980 et a déclaré une perte pour cette année-là de 194 866,99 $. Dans sa déclaration de cette année-là, la partie demanderesse invoquait l'article 111 de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et appliquait 150 609,20 $ de la perte à son année d'imposition de 1979, soumettant une déclaration modifiée en conséquence.

Le 4 mars 1983, le ministère réimposait le contribuable pour les deux années en rejettant les déductions au titre de réparations et en les reclassant comme dépenses en immobilisations. La partie demanderesse a déposé un avis d'opposition le 12 mai 1983 et le ministère a confirmé ses réévaluations le 24 octobre de la même année. Le 1 janvier 1984, la partie demanderesse a interjeté appel de la décision rendue par la Cour canadienne de l'impôt. L'affaire a été entendue à Edmonton le 12 décembre 1984 et dans un jugement rendu oralement le 14 décembre 1984, l'appel de la partie demanderesse était rejeté. Dans les raisons écrites qui ont été énoncées, le paragraphe de conclusion du jugement de la Cour canadienne de l'impôt est rédigé comme suit :

> Les avocats des deux parties ont cité des tests, exécutés par diverses autorités et dont aucun n'offre de réponse absolue.
>
> L'une des parties a demandé : "L'immeuble aurait-il eu la même valeur sur le marché, lorsque les briques tombaient, qu'aujourd'hui, une fois les réparations faites?" Je ne le crois pas.
>
> Il fallait apporter des réparations à l'immeuble : il ne s'agissait pas d'une dépense qui se répéterait, mais qui améliorerait de façon durable, le bien.
>
> La dépense n'était pas de nature courante, ne faisant pas partie des activités régulières d'une entreprise commerciale, dans le but de gagner un revenu. Revenant à nouveau sur la cause *Haddon Hall*, le juge Abbott déclarait ce qui suit à la page 1002 :
>
> > "Les dépenses engagées pour remplacer un élément d'actif, qui est usé ou est devenu désuet, sont très différentes des dépenses annuelles courantes faites au titre des réparations, qui sont tout naturellement considérées comme des débours de revenus."
>
> Si dans ce cas-ci, il n'y a pas eu remplacement d'un élément d'actif usé ou désuet, il a été effectué une dépense importante qui avait pour but de remettre l'immeuble en bon état. Il ne s'agit certes pas d'une dépense annuelle ordinaire.
>
> En faisant donc preuve de bon sens pour classer la dépense et compte tenu de la cause *Haddon Hall*, je considère que, dans ce cas, il s'agit d'une dépense en immobilisations et que, par conséquent, l'appel est rejeté.
>
> Avec tout le respect voulu, je considère les choses différemment.

(Analyse)

Je ne crois pas que la solution de ce problème tienne aux conséquences de la dépense. On s'attend à ce que des réparations améliorent un bien. Lorsque la source du revenu est un immeuble résidentiel, cela est toujours le cas, surtout lorsque les réparations sont importantes. Je ne crois pas non plus que la méthode dite "une-fois-pour-toutes" nous aide beaucoup. Plus la réparation est importante, moins elle risque de se reproduire (c'est certainement le voeu le plus fervent du propriétaire de l'immeuble), mais il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une dépense faite pour exécuter une réparation.

Je crois qu'il est plus utile d'insister sur le but du débours du contribuable. Quel était le but du contribuable lorsqu'il a décidé d'effectuer cette dépense à ce moment-la? S'agissait-il d'améliorer son bien, de le modifier, de le perfectionner? Ce genre de décision comporte un facteur choix très important, choix ou option qui font défaut lorsqu'il s'agit d'une crise exigeant une réparation immédiate.

On ne conteste pas que la partie demanderesse ait découvert en 1979 que les briques se détachaient du mur et qu'elles tombaient aux alentours de l'immeuble fréquenté par les locataires et les passants. De toute évidence, il y existait un danger public inacceptable et même un risque de faire réagir les représentants officiels de la municipalité qui, à la limite, auraient pu condamner l'immeuble. Dans ces circonstances, je ne peux pas conclure que la partie demanderesse avait vraiment eu le choix. Si elle n'était pas intervenue, le taux d'occupation de son immeuble aurait certainement diminué et le revenu de location en aurait souffert en conséquence.

Il est également admis que la cause du délabrement prématuré du revêtement en briques découlait de travaux de maçonnerie de mauvaise qualité exécutés par le sous-traitant d'origine, lorsque la partie demanderesse avait fait construire l'immeuble quelque dix ans auparavant. Cette question n'est toutefois pas directement pertinente à ce litige fiscal, mais elle établit que la partie demanderesse n'avait pas d'autre choix lorsqu'elle a pris sa décision et qu'elle n'était pas responsable de cet état de choses. Il ne s'agissait pas d'une dépense volontaire destinée à créer un nouvel élément d'actif pour produire un revenu ou améliorer l'immeuble afin d'en tirer un plus grand profit. La partie demanderesse faisait face à une détérioration prématurée des murs de son immeuble, ce qui mettait en danger la conservation de sa propriété. En décidant de faire les réparations, la partie demanderesse répondait à une situation de crise et bien que je sois persuadé que la partie demanderesse prévoyait, et prévoit toujours, que la situation ne se répétera pas pendant tout le reste de la durée de vie de l'immeuble, il s'agit toujours fondamentalement d'une réparation.

Deux autres questions demeurent encore en suspens relativement à la jurisprudence. Une dépense qui, de par sa nature, représente une réparation ne sera pas admise comme déduction du revenu si par son importance elle donne lieu en fait au renouvellement des immobilisations. Voir *Canada Steamship Lines Limited contre M.N.R.*, 66 DTC 5205, (1966) CTC 125; *M.N.R. contre Haddon Hall Realty Inc.*, 62 DTC 1001, (1961) CTC 509; et *M.N.R. contre Vancouver Tugboat Company Limited*, 57 DTC 1126, (1957) CTC 178. Dans le cas présent, s'il est vrai que la somme d'argent est importante, il est manifeste que la valeur de cet immeuble à l'époque se situait autour de 8 000 000 $; la somme représente donc moins de 3 % de la valeur de l'immeuble. Il n'y a donc pas de justification qui nous pousserait à reclasser la dépense en nous fondant sur cet argument.

Enfin, un certain nombre de jugements ont été rendus où des réparations, seules ou faites en même temps que d'autres travaux, ont non seulement rendu les biens à leur état d'origine, mais les ont aussi grandement améliorés, leur donnant une résistance infiniment supérieure aux causes qui en avait provoqué la détérioration. Voir *Shabro Investment Ltd contre Sa Majesté la Reine*, 79 DTC 5104, (1979) CTC 125; et *Sydney Harold Healey contre M.N.R.*, DTC 1017.

Les avocats de la partie défenderesse m'ont demandé d'adopter cette thèse parce que les murs de l'immeuble de la partie demanderesse n'ont pas été revêtus de briques comme auparavant, mais qu'on a utilisé un revêtement métallique qui surpassait la simple réparation des défauts : les problèmes de chute de briques étaient ainsi supprimés et l'apparence générale de l'immeuble s'en trouverait considérablement améliorée. Je ne peux cependant pas accepter la suggestion qu'un contribuable étant forcé de faire une réparation, il doive ignorer les perfectionnements apportés par la technologie et les techniques de construction lorsqu'il fait exécuter des travaux. Pour corriger la situation, la partie demanderesse avait le choix entre deux ou trois solutions, y compris le remplacement de la brique originale. En adoptant un revêtement en mur rideau, la partie demanderesse a choisi une méthode moderne extrêmement populaire. Je ne suis pas persuadé par ailleurs que l'apparence de l'immeuble soit embellie par rapport à une restauration de murs en briques.

(Appel accepté)

Rien dans ce projet de réparation n'a été fait dans le but de changer la structure de l'immeuble. Ce qui a été fait n'a été ni plus ni moins que ce qui était nécessaire pour corriger l'était des murs en briques qui se détérioraient et qui devenaient de plus en plus dangereux. Le ministère n'avait donc aucune raison d'exiger que le contribuable considère son débours comme une dépense en immobilisations. L'appel est accepté et la question sera renvoyée au ministère pour qu'il refasse l'évaluation voulue. Frais à la charge de la partie demanderesse.

Annexe E

Bulletin d'interprétation et des pratiques administratives concernant les lois et règlements

Interprétation Revenu Québec

Ministère du Revenu
3800, rue Marly
Sainte-Foy
G1X 4A5

Impôts

numéro: **IMP. 128-4/R1**

date: **21 décembre 1987**

Loi(s): **Loi sur les impôts (L.R.Q., chap. I-3), articles 128 et 129**

Règlement(s):

Sujet: **Location d'immeubles – dépenses d'opération vs dépenses en capital**

Le présent bulletin a pour but d'énoncer les principaux critères retenus par le Ministère pour déterminer si une dépense encourue par un contribuable, à l'égard d'un immeuble dont il retire un revenu de location, constitue une dépense admissible dans le calcul de son revenu, c'est-à-dire une dépense courante, ou une dépense non admissible dans ce calcul, c'est-à-dire une dépense qui doit être capitalisée au coût de l'immeuble.

APPLICATION DE LA LOI

Généralités

1. En vertu de l'article 80 de la Loi sur les impôts (la loi), le revenu d'un contribuable provenant d'un bien pour une année d'imposition est le bénéfice qu'il en tire, sous réserve des dispositions de la Partie I de la loi.

2. Pour sa part, l'article 128 de la loi permet à un contribuable de ne déduire dans le calcul de ce revenu que les déboursés ou les dépenses qu'il paie dans cette année ou qui sont payables à l'égard de cette année, dans la mesure où ils peuvent raisonnablement être considérés comme se rapportant à ce bien et dans celle où ils ont été encourus pour gagner un revenu provenant de ce bien, sauf disposition au contraire de cette Partie I de la loi.

3. À cet égard, l'article 129 précise que les dépenses permises par l'article 128 ne peuvent comprendre un remplacement de capital ni un paiement ou un montant déboursé à titre de capital.

4. Enfin, l'article 130 établit que lorsqu'il s'agit d'un tel remplacement, paiement ou montant, le contribuable peut toutefois déduire la partie ou le montant prescrit du coût en capital de ce bien.

5. Il est donc essentiel d'identifier correctement une dépense (dépense courante -vs- dépense en capital) afin de mesurer avec exactitude le bénéfice provenant de l'exploitation d'un immeuble et le coût en capital de ce dernier.

Détermination de la nature d'une dépense

6. Généralement, une dépense encourue dans le but d'effectuer une réparation ou pour faire l'entretien d'un bien sera considérée comme une dépense courante admissible en déduction dans le calcul du revenu provenant du bien.

7. Par ailleurs, une dépense encourue dans le but de faire l'acquisition d'un bien ou de faire une addition ou une amélioration à un bien sera considérée comme une dépense non admissible en déduction dans le calcul du revenu provenant de la location du bien et sera capitalisée au coût de ce bien.

Québec

Dépôt légal — 2e trimestre 1987
Bibliothèque nationale du Québec
ISSN 0822 3726

© Éditeur officiel du Québec, 1987
Toute reproduction est interdite sans l'autorisation écrite

8. Aux fins de déterminer la nature d'une dépense, la Cour d'appel du Québec dans l'affaire Denise Goyer a décidé que:

   «Aussi longtemps qu'on ne crée pas un bien capital nouveau, qu'on n'accroît pas la valeur capitale normale du bien et qu'on ne remplace pas un bien disparu par un autre, il s'agit de réparation et d'entretien tendant à ramener le capital à sa valeur précisément normale.».

9. De plus, la Cour a précisé que le terme «bien» devait s'entendre comme désignant un bien complet par lui-même et non ses composantes intégrantes:

   «En l'espèce, les balcons, la tuyauterie, les fenêtres et les portes tout décrépits qu'ils fussent lorsqu'il fallut les remplacer, ne constituent pas (...) le bien capital mais uniquement de ses composantes intégrantes à telle enseigne que de les remplacer n'est pas remplacer le bien capital lui-même mais simplement le réparer.».

10. Ainsi, dans le processus de détermination de la nature d'une dépense, il n'est plus pertinent de savoir si la dépense:

    1° est à court ou à long terme;

    2° est susceptible ou non de se reproduire pendant la vie utile du bien;

    3° est encourue ou non une fois pour toutes;

    4° empêche ou non la détérioration du bien;

    5° procure ou non au bien un avantage durable;

    6° représente ou non un déboursé important par rapport à la valeur du bien.

11. Par contre, ce qui est primordial, c'est de savoir si la dépense a eu pour effet:

    1° d'accroître la valeur normale du bien;

    2° de remplacer un bien disparu;

    3° de créer un bien nouveau; ou

    4° de ramener le bien à sa valeur normale, c'est-à-dire à celle qu'aurait ce bien s'il était en très bon état.

12. Par exemple, une dépense faite pour le remplacement de la totalité des fenêtres d'un immeuble ou la réfection complète d'un toit ou d'un système de tuyauterie, sera considérée comme une dépense admissible en déduction si elle n'a pour effet que de ramener l'immeuble à sa valeur normale. Cependant, si un contribuable acquiert un immeuble à un prix inférieur à sa valeur normale et qu'en raison de l'état du bien lors de son acquisition, il doit faire une dépense pour ramener l'immeuble à sa valeur normale, cette dépense doit être capitalisée.

13. Par contre, l'ajout d'un foyer à ce même immeuble sera une dépense capitalisable, car il y aura alors accroissement de la valeur normale de l'immeuble.

14. De même, l'ajout d'un garage à un immeuble sera une dépense capitalisable puisqu'il y aura alors création d'un bien nouveau, c'est-à-dire le garage.

15. Dans le cas ou un immeuble est loué meublé, l'achat de nouvelles cuisinières ou de nouveaux réfrigérateurs en remplacement de biens similaires constituera une dépense capitalisable car il y aura remplacement de biens disparus.

Le présent bulletin annule et remplace le bulletin IMP. 128-4 du 26 octobre 1984.

Dépôt légal — 2e trimestre 1987
Bibliothèque nationale du Québec
ISSN 0822-3726

© Éditeur officiel du Québec 1987
Toute reproduction est interdite sans l'autorisation écrite

NOTES EN BAS DE PAGE

(1) **Le Patrimoine, assurer l'avenir de notre passé.** Révision de la politique du patrimoine ontarien, ministère de la Culture et des Communications, Toronto, avril 1987. Voir les pages 3 et 19.

(2) **Résumé des exposés présentés par le public.** Le Patrimoine, assurer l'avenir de notre passé, Révision de la politique du patrimoine ontarien, ministère de la Culture et des Communications, Toronto, avril 1988.

(3) **Document de travail sur la législation en matière patrimoine.** Fondation du patrimoine canadien, 1974.

(4) "Loi sur la conservation, Codes du bâtiment et pronostics connexes", **Bulletin APT.** 1980, nº 1, p. 25.

(5) Voir l'article en couverture du **Time** du 23 novembre 1987. Voir également Marc Denhez, **Pour un renouveau économique.** Coalition pour la renaissance des immeubles, Ottawa, Déc. 1986.

(6) Voir **L'habitation au Canada.** Association canadienne des constructeurs d'habitation, (ACCH) mars 1989. Voir également "L'industrie de la construction se prépare au changement", **Financial Post,** 27 fév. 1989.

(7) **Ibid.**

(8) ACCH, **Le secteur rénovation de l'industrie canadienne de la construction d'habitations,** Ottawa, 1988. 7

(9) Cité de **Building Renovation,** jan/fév. 1989. 5

(10) **Ibid,** 3.

(11) ACCH, **Le secteur rénovation...** (op. cit.) 4.

(12) **Ibid,** 5.

(13) **Ibid,** 3. Voir également l'ACCH, **Directions pour les années 1990.** Ottawa, 1989.17

(14) **Pour un renouveau économique** (vol. 1.) 26.

(15) D'après John Fennell, rédacteur de la revue **Building Renovation**

(16) Société canadienne d'hypothèques et de logement, **Le marché de la rénovation canadienne.** Ottawa, 1986

(17) La valeur totale du stock construit avant 1941 au Canada a été évaluée à 114,9 milliards de dollars par Statistique Canada. Voir **Pour un renouveau économique,** Vol. III

(18) Voir **ibid**

(19) Cela découle inévitablement du libellé de la loi. L'article 26 (5) de la **Loi sur les biens culturels de l'Ontario** permet de "s'opposer aux désignations envisagées". Rien n'est dit à propos des objections en cas de refus de désigner un immeuble. Il n'y a pas de procédure d'appel. Même si la **loi** se réfère un peu plus loin, à l'article 31 (5), à un troisième cas possible, c'est-à-dire une objection à un règlement rejetant une désignation, ces objections sont infiniment plus rares que les deux premières catégories. Cette optique de la **loi** en dit beaucoup à propos des hypothèses sous-jacentes à la **loi**.

(20) Voir I.C. Bouuaert, **Problèmes fiscaux des bâtiments historiques dans les États de la Communauté économique européenne.** Bruxelles, 1979, la Commission des Communautés européennes.

(21) "J'estime que notre système actuel de stimulants fiscaux travaille d'une façon très directe et efficace pour empêcher les investissements de fonds privés dans les projets de restauration des immeubles historiques". Sen. J. Glenn Beall, (Rep.) 121 **Congressionnal Record** 3004 (1975). Pour avoir une comparaison sommaire de la chronologie des événements aux États-Unis, en Europe et au Canada sur le traitement fiscal de la restauration des propriétés du patrimoine, voir le document **Pour un renouveau économique.**

(22) James Watt, cité dans **Le Patrimoine, assurer l'avenir de notre passé,** 15

(23) **Convention sur la protection du patrimoine naturel et culturel mondial.** Adhésion du Canada le 20 juillet 1976.

(24) Art. 5(a)

(25) Art. 5(d)

(26) **Pour un renouveau économique,** Vol. 1.

(27) 1987 **R.J.Q. 988** (Que. C.A.); Autorisation d'appel à la C.S.C. rejetée, 21 oct. 1987.

(28) 87 D.T.C. 5152

(29) **Ibid.**

(30) **Highland Railway Co. v Balderston,** (1888) w Tax Cas. 485 (Scot); aussi **Tank Truck Tpt. v. M.N.R.**(1965) 38 Tax ABC 332 (TAB)

(31) Une partie du **rapport (analyse raisonnée)** de l'affaire Highland Railway soutenait que l'amélioration pouvait être présumée avec précision parce que les composantes remplacées ne s'étaient pas "usées ou partiellement usées"(p. 448).

(32) Voir l'annexe A, S.6

(33) "What Price Heritage?", par Marc Denhez. **Plan Canada,** mars 1981.

(34) **Loi de l'Alberta sur les ressources du patrimoine,** art. 24.

(35) Malheureusement, la source de cet avis légal, membre du contentieux d'une importante municipalité de l'Alberta, a demandé à ne pas être citée.

(36) Voir "What Price Heritage'.

(37) (1984)C.P. 250

(38) "What Price Heritage?", Voir D Listokin, **Landmarks Preservation and the Property Tax.** New Brunswick, N.J., Rutgers university, Centre de recherches sur les politiques urbaines, 1982.

(39) Voir la technique utilisée par Edmonton pour favoriser la restauration à l'Hôtel Macdonald : **Règlement 7298.**

(40) Voir la technique de gel de l'impôt foncier utilisée à Perth (Ontario): **Règlement 2294.**

(41) "What price Heritage?" On trouvera des commentaires favorables à cette technique dans un grand nombre de textes comme c.j. Duerben ed; **A Handbook on Historic Preservation Law** (op. cit.), Washington D.C., National Trust for Historic Preservation, pp 448-459 et **Tax Incentives for Historic Preservation (op. cit.)**

(42) Dans le cas d'une construction neuve, des municipalités canadiennes ont créé un tel tissu d'incitations pour l'impôt foncier que les législatures provinciales sont intervenues pour limiter cette activité. Voir **The Law of Canadian Municipal Corporations,** par Ian Mc F. Rogers, Carswell, Toronto, 2e éd. Vol.2 p. 863 et suiv.

(43) **Assessment Authority of B.C. v. Ville de Victoria**

(44) Notre source a demandé l'anonymat.

(45) Art. 5(d)

(46) C'est le cas aux États-Unis. Voir note 22.

(47) Un appel particulièrement bien fait en faveur d'une telle approche est paru dans le rapport présenté par C. Les Usher au gouvernement de l'Alberta. "On s'inquiète de l'augmentation du nombre d'intervenants, municipalités, secteur corporatif, grand public qui ne participent pas au mouvement de conservation. Il faut pousser les Albertains à faire quelque chose. On reconnaît en même temps que le processus de motivation devrait transcender les engagements moraux et les obligations légales afin que les Albertains désirent conserver leurs ressources plutôt que d'y être contraints." Financing of Historic Resources in Alberta; Edmonton, Alberta Culture, 1981. Accent placé dans le texte.

(48) "Impact of the Charter of Rights and Freedoms", Donald Lidstone. Institut de planification de la Colombie-Britannique, Kamloops, 10 mai 1985, p. 15. Lidstone a dressé un répertoire des solutions juridiques possibles pour défier la constitutionnalité de la législation du patrimoine. Les notes du ministère de l'Attorney Général de C.-B. minimisent les risques représentés par ces arguments. Cependant, depuis que le "caractère raisonnable" peut être utilisé comme défense contre la Charte, un gouvernement qui a développé une contrepartie importante pour la désignation a pris au moins quelques mesures valables pour se prémunir contre de telles mises en cause si elles devaient se produire.

(49) Listokin, Landmarks Preservation and **The Property Tax.**

(50) Analyse économique, Division politique et planification, ministère du Développement, N.-É., Halifax, déc. 86

(51) **Supra,** p. 1

(52) Voir Bouuaert, **The Problems of Historic Houses.**

(53) **Rapport du groupe de travail fédéral-provincial aux ministres du tourisme sur les moyens de financement et les concepts pour le développement des produits touristiques.** Tourisme Canada, Ottawa, mars 1988.

(54) **Ibid,** 19.

(55) On en trouve une description complète dans **Ibid.**

(56) **Ibid.**

(57) **Ibid.** 40

(58) **Ibid.** 42

(59) **Ibid.**

(60) **Ibid.**

(61) **Ibid.** 35

(62) **Ibid.**

(63) **Ibid.**

(64) **op. cit.** 48

(65) John Fennel, "Comment: Look for more regulations' (Editorial). **Building Renovation,** mai-juin 1989, 3

(66) **Ibid.**

(67) **Ibid.** Paroles attribuées à John Fennell.

(68) **Ibid.**

(69) **Ibid.**

(70) **Rapport du groupe de travail fédéral-provincial,** 54

(71) **Ibid.** 53

(72) **Ibid.** 55

(73) Le Code national du bâtiment n'est pas une loi; il s'agit d'un document modèle préparé par le Conseil national de la recherche du Canada.

(74) Jusqu'ici, il arrivait fréquemment que, pour faire une rénovation partielle (ex. : plomberie), il fallait faire face à un inspecteur des bâtiments déclarant que seule une rénovation complète (plomberie, électricité, structure, et le reste) respecterait les codes. Autrement dit, c'était "tout ou rien". C'était une invitation à tout démolir et la partie XI a beaucoup fait pour réduire cette tentation.

(75) 40 U.S.C. s. 606 et seq.

(76) S. 611

(77) S. 606

(78) "Les responsabilités des organismes d'état en matière de conservation ont augmenté dans certains états à la suite de l'adoption récente, par les états, de lois de portée générale. L'Arizona, la Californie, New York et l'Oregon ont même posé une autre condition à la réutilisation des immeubles du patrimoine appartenant à l'état : tous les organismes de l'état doivent d'abord songer à réutiliser les immeubles historiques contrôlés par l'état plutôt que de louer, d'acheter ou de construire d'autres immeubles. Le bureau d'état chargé de la conservation des ressources historiques (SHPO) de chacun des états tient une liste de tous les immeubles historiques que les organismes de l'état peuvent utiliser. Chaque organisme doit participer à la préparation de cette liste et il n'est pas nécessaire que les édifices apparaissent sur le répertoire de l'état pour être considérés. Par exemple, en Californie, on exige que le répertoire contienne tous les édifices de plus de 50 ans, même s'ils ne paraissent pas au répertoire. La propriété qu'un organisme d'état souhaite vendre ou transférer doit être protégée par une restriction de conservation telle qu'une servitude. De même, en Pennsylvanie, tous les organismes d'état doivent soumettre des propositions avant de modifier une propriété appartenant à l'état aux autorités qui en feront l'analyse et, lorsque c'est possible, signer "des ententes, des restrictions d'actes ou d'autres dispositions contractuelles" qui permettront de conserver les ressources historiques. Le Maryland oblige par décret tous ses organismes d'état à orienter le développement physique et économique vers les secteurs actuellement développés d'une manière qui protège les ressources historiques tout en encourageant leur réutilisation. Le conseil de développement d'état nouvellement créé est composé de divers organismes d'état et du "SHPO" et il se concentre sur les secteurs où le développement est compatible avec la conservation du patrimoine historique. En Pennsylvanie, la loi exige que tous les organismes d'état prennent en considération les ressources du patrimoine historique dans l'administration de leurs programmes. En Arizona, le "SHPO" doit soumettre un rapport annuel au gouverneur et commenter les résultats obtenus en matière de conservation par chaque organisme d'état'. Duerken, ed., handbook 165.

(79) **Ibid.**

(80) Voir "The High Rise Follies" par Marc Denhez, **Canadian Heritage,** été 1989.

(81) Ces observations ont été faites à l'occasion de conversations privées avec des avocats du National Trust for Historic Preservation et du Preservation Law Center, qui sont tous deux à Washington,D.C.

(82) **Convention mondiale du patrimoine,** art. 5

(a)

(83) Dans le discours de l'Association canadienne des étudiants en urbanisme (Hôtel Fort Garry, Winnipeg, 26 janvier 1985), M. Michael Dexter, le greffier du Cabinet du Manitoba à l'époque, a décrit un engagement en ce sens.

(84) **Rapport du groupe de travail fédéral-provinvial,** 24

(85) Contrairement à une idée fausse répandue dans le public, les immeubles de St-Jean ne sont pas beaucoup plus vieux que ceux d'une municipalité ontarienne type. Le centre-ville a été détruit par un incendie en 1890 et il a été reconstruit à cette époque. Cependant, comme l'incendie a eu lieu en hiver, la reconstruction s'est faite en toute hâte. Par conséquent, des matériaux dangereux comme du sapin furent utilisés. Les défis impliqués par la restauration de ces immeubles ont tendance à être plus considérables que ceux qui s'appliquent à l'Ontario.

(86) Cristoph Mohr, "Derelict monuments and the problem within conversation of finding new uses for them." Conseil de l'Europe, **Financing** of the **Architectural Heritage,** Strasbourg, 1987.

(87) Par exemple, l'une des méthodes proposées a été mise au point de façon tout à fait indépendante, par Patrimoine Ottawa et fait actuellement l'objet de négociations avec la communauté immobilière locale.

(88) Mohr, "Derelict monuments',50.

(89) **Ibid.**

(90) **Rapport du groupe de travail fédéral-provincial,** 57.

(91) **Ibid.** 58

(92) Peter Eley et John Worthington, **Industrial Rehabilitation use of redundant buildings for small enterprises.** Architectural Press, Londres, 1984. La standardisation des espaces de travail administrés à ses problèmes. On a estimé que sur ces trente entreprises, quelques-unes seulement sont à la hauteur de leurs promesses. Diverses raisons ont été proposées. Plusieurs conseils d'administration composés de bénévoles n'ont pas le temps ni la motivation nécessaires pour négocier des affaires immobilières de première qualité. Par ailleurs, les capitaux disponibles ne sont pas toujours suffisants pour mener à bien un projet d'importance.

(93) Voir URBED, **Recycling Industrial Buildings,** Edinburgh Renseignements sur la planification des immobilisations, 1981.

(94) Nicholas Falk, "Trends in the Reuse of Industrial Buildings". **The Financing of the Architectural Heritage.**

(95) Alan Benrose, "Building Preservation trust and revolving funds in the United Kingdom". **Financing the Architectural Heritage, op. cit.**

(96) "Habiter Montréal", **Canadian Housing,** été 1989, 29.

(97) Paul Angers, cité de "Residential Rehabilitation: Where is it Heading?" **Canadian Housing,** déc. 1988/jan 1989, 41

(98) "Habiter Montréal", 28.

(99) **Development Incentives: The Advantages and Disadvantages in Municipal, Financial and Land Use Incentives.** Division des services de planification, Affaires municipales de l'Alberta, février 1988. Sommaire général.

(100) Un cas semblable s'est produit en Alberta et il a été décrit très en détail dans ibid.

(101) Par exemple, ibid.

(102) Voir **Heritage Fights Back,** par Marc Denhez, Ottawa, Patrimoine Canada et Fitzhenry & Whiteside, 1978, 211.

(103) Marc Denhez, "Cityscape", **Ottawa Citizen,** 29 oct. 89, H3

(104) Les origines de cette expressions sont obscures, du moins pour l'auteur de ces lignes.

(105) Par exemple, voir "Habiter Montréal" **Canadian Housing,** été 1989, 28-9.

(106) **RPPO, Le Patrimoine : assurer l'avenir de notre passé,** 26.

(107) **British Insulated and Helsey Cables v Atherton,** (1926) A.C. 205, 213-214

(108) (1966) 20 D.T.C. 5206-7

(109) (1979) 22 D.T.C. 5107

(110) Basé sur des interviews avec avec les représentants de l'unité de la législation et de l'analyse de la politique de la direction des priorités et des politiques d'évaluation du ministère du Revenu de l'Ontario.

(111) Discours prononcé devant la Fondation du patrimoine régional de Waterloo, Collège Conestoga, Kitchener, 1er avril 1989

(112) 87 D.T.C. 5152

(113) 85 D.T.C. 513

(114) 87 D.T.C. 5153

(115) **Ibid.**

(116) **Ibid,** 5153-4

(117) **Ibid,** 5354

(118) Daté du 21 déc. 1987

(119) Art. 7

(120) Art. 10

(121) Art. 12. L'article se poursuit et contient d'autres phrases dont il sera question plus bas, dans la section A8.

(122) Art. 12 (suite)

(123) Page 992

RAPPORTS SUR LA RÉVISION DE LA POLITIQUE DU PATRIMOINE ONTARIEN

1. Le Patrimoine, assurer l'avenir de notre passé (Document de travail - 1987)

2. Résumé des exposés présentés par le public (1988)

3. Groupes de discussions des organismes d'encadrement (procès-verbaux des réunions de l'automne 1988)

4. Perspectives du patrimoine : Buts du patrimoine pour l'Ontario (1990)

5. Stratégie pour la conservation du patrimoine ontarien : Rapport sur la Révision de la politique du patrimoine ontarien (1990)

6. Documents de travail de la RPPO (1990)
   - No. 1 – Gouvernement de l'Ontario : Inventaire de 1989 des programmes et des activités relatives au patrimoine (mai 1990)
   - No. 2 – Étude des mesures économiques pour assurer la conservation et la restauration des immeubles historiques et du patrimoine de l'Ontario (mai 1990)
   - No. 3 – Répercussions sociales, écologiques et économiques de la conservation du patrimoine en Ontario : Vue d'ensemble et références (juillet 1990)